

Technická univerzita v Liberci

Hospodářská fakulta

Studijní program: 6208 - Ekonomika a management
Studijní obor: Podniková ekonomika

Možnosti využití finančních zdrojů Strukturálních fondů EU v české ekonomice

(Possibilities of Utilization of EU's Structural Funds Financial Resources in
the Czech Economy)

DP-PE-KPE-2005 10

PETR SVOBODA

Vedoucí práce: Ing. Miroslava Lungová, Ph.D.

Konzultant : Ing. Jiří Zapletal, Technická univerzita Liberec

Počet stran 69
Datum odevzdání 20. května 2005

Počet příloh 1

Prohlášení

Byl jsem seznámen s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, zejména § 60 - školní dílo.

Beru na vědomí, že Technická univerzita v Liberci (TUL) nezasahuje do mých autorských práv užitím mé diplomové práce pro vnitřní potřebu TUL.

Užiji-li diplomovou práci nebo poskytnu-li licenci k jejímu využití, jsem si vědom povinnosti informovat o této skutečnosti TUL; v tomto případě má TUL právo ode mne požadovat úhradu nákladů, které vynaložila na vytvoření díla, až do jejich skutečné výše.

Diplomovou práci jsem vypracoval samostatně s použitím uvedené literatury a na základě konzultací s vedoucím diplomové práce a konzultantem.

Datum:

Podpis:

Resumé

Tato diplomová práce je zaměřena na problematiku regionální politiky v zemích Evropské unie. Regionální politika zaujímá stále větší a silnější pozici a po společné zemědělské politice je evropskou prioritou.

V úvodu práce je popsán historický vývoj regionální politiky a její nástroje – strukturální fondy. Dále je analyzována současná situace v oblasti využití těchto nástrojů v České republice. V další části je analyzován modelový projekt, který byl spolufinancován z prostředků EU. Cílem této analýzy je prokázat přínos neziskového projektu pro Českou republiku. Práce se dotýká také odhadu dopadu strukturálních operací na HDP a nezaměstnanost v ČR na základě srovnání s ekonomikou Portugalska.

Klíčová slova

Strukturální, fond, region, projekt, program, cíl, žadatel, spolufinancování

Resumé

This diploma work is focused on the issue of regional policy in European union's countries. Regional policy occupies increasing and stronger position and just after common agricultural policy belongs to the european priority.

At the beginning of this work there is described historical evolution of regional policy and its instruments - structural funds. Further there is analysed current situation in an area of using these instruments in the Czech republic. In the next part there is analysed model project which was co-financed from EU's resources. Target of this analysis is to demonstrate benefit of this non-profitable project for the Czech republic. This work also affects prediction of impact of structural operations on GDP and unemployment on the basis of comparison with Portugal economy.

Keywords

Structural, fund, region, project, program, target, applicant ,co-financing

Obsah

1. Úvod	11
2. Regionální a strukturální politika Evropské unie.....	13
2.1 Vývojové etapy regionální politiky v zemích s tržní ekonomikou	15
2.1.1. Regionální politika inspirovaná keynesiánstvím	16
2.1.2. Regionální politika inspirovaná institucionálními teoriemi.....	18
2.1.3. Současné (eklektické) období regionální politiky.....	19
2.1.4. "Lokalizace" regionální politiky - lokální iniciativy	19
2.1.5. Decentralizační opatření	21
2.2 Regionální politika v současné EU	22
2.3 Důvody existence regionální politiky	23
2.4 Vznik a vývoj regionální politiky v EU	24
2.4.1 Období "důvěry ve volný trh" (1951 - 1973).....	24
2.4.2 Zrod "evropské" regionální politiky (1974 - 1986)	25
2.4.3 Směrem k hospodářské a sociální soudržnosti (1987 - 1999)	26
2.4.4 Nová výzva - příprava na východní rozšíření (2000 - 2006)	27
2.5 Principy regionální (strukturální) politiky	27
2.6 Strukturální politika	30
2.6.1 Cíle pro období 2000 - 2006	30
2.6.2. Územní jednotky (NUTS).....	33
2.6.3. Nástroje politiky hospodářské a sociální soudržnosti.....	34
2.7 Programovací procedury	36
2.7.1 Plán rozvoje	38
2.7.2 Rámec podpory Společenství.....	38
2.7.3 Operační programy	39
2.7.4 Jednotný programový dokument.....	42
2.7.5 Fond soudržnosti	42
3. Současná situace v oblasti získávání prostředků z fondů EU	43
3.1 Institucionální zajištění čerpání pomoci	45
3.2 Průběh čerpání strukturálních fondů v ČR.....	47
4. Analýza projektu financovaného ze Strukturálních fondů EU	53
4.1 Představení projektu.....	53

4.2 Smysl projektu	54
4.3 Náklady na projekt	55
4.4 Výnosy z projektu	56
4.5 Plánované stavy majetku a zdrojů krytí	58
4.6 Plán průběhu cash flow	58
4.7 Zhodnocení projektu	59
5. Analýza možného přínosu prostředků ze SF EU	61
5.1 Podíl prostředků ze SF na HDP jednotlivých zemí	61
5.2 Vliv regionální politiky na HDP a nezaměstnanost	63
5.3 Odhad pro Českou republiku	65
6. Závěr	66

Seznam použitých zkratk a použitých symbolů

atd.	a tak dále
a.j.	a jiné
apod.	a podobně
CAP	Společná zemědělská politika (Common agricultural policy)
CF	Cohesion Fund (Fond soudržnosti)
EAGGF	Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)
EIB	Evropská investiční banka (European Investment Bank)
EK	Evropská komise
ERDF	Evropský fond regionálního rozvoje (European Regional Development Fund)
ES	Evropská společenství
ESF	Evropský sociální fond (European Social Fund)
EU	Evropská unie (European Union)
EURO	Evropská měnová jednotka
EUROSTAT	Evropský úřad pro statistiku
EZOZF	Evropský orientační a záruční fond
FIFG	Finanční nástroj pro usměrňování rybolovu (Financial Instrument for Fisheries Guidance)
FS	Fond soudržnosti
GŘ	Generální ředitelství
GS	Grantové schéma
HDP	Hrubý domácí produkt
HMU	Hospodářská a měnová unie
HSS	Hospodářská a sociální soudržnost
INTERREG	Program přeshraniční spolupráce mezi regiony (interregional integration programme)
JPD	Jednotný programový dokument
Kč	Koruna česká
Km	kilometr
KSS LK	Krajská správa silnic Liberecký kraj

MF	Ministerstvo financí
Min.	minuta
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MV	Monitorovací výbor
MZE	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
např.	například
NRP	Národní rozvojový plán
NUTS	Nomenklatura územních statistických jednotek, územní statistické jednotky, vymezené pro potřeby regionální politiky EU (Nomenclature of Territorial Statistical Units)
OP	Operační program
OPI	Operační program Infrastruktura
OPPP	Operační program Průmysl a podnikání
OP RLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů
OP RVMZ	Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
RLZ	Rozvoj lidských zdrojů
RPS	Rámec podpory Společenství
RSP	Regionální a strukturální politika
ŘO	Řídící orgán
SF	Strukturální fondy (Structural Funds)
SROP	Společný regionální operační program
SWOT	Analýza silných a slabých stránek, příležitostí a rizik (Strenghts, Weaknesses, Opportunities and Threats Analysis)
t.j	to je
viz.	totiž, zejména
ZS	Zprostředkující subjekt

1. Úvod

Tato diplomová práce se zabývá problematikou regionální politiky Evropské unie a jejími možnými dopady na hospodářství České republiky. Regionální politika EU je především politikou solidarity a představuje způsob, jak pomoci regionům, které zaostávají ve vývoji. Prostředky věnované na regionální politiku nyní tvoří více než třetinu celkového rozpočtu EU. Vstupem do Evropské unie získala Česká republika právo čerpat obrovský objem finančních prostředků, které mají našim regionům výrazně přispět na cestě k ekonomické prosperitě.

O finančních prostředcích, které plynou do naší republiky prostřednictvím strukturálních fondů, se můžeme dočíst v médiích téměř denně. Množí se oslavy dokončení jednotlivých projektů, které byly spolufinancovány z prostředků Evropské unie. Projekty mohou mít nejružnější charakter, obrovskými infrastrukturálními výstavbami počínaje a např. investicí do vzdělávacího centra v malém městě konče. Finanční prostředky ze strukturálních fondů nám pomáhají budovat infrastrukturu, vzdělávat lidské zdroje či zlepšovat podnikatelské prostředí. Málokdo však zná principy a způsob jakým tak činí.

Cílem této práce je ukázat možné dopady strukturálních operací na hospodářství České republiky. První kapitoly jsou věnovány teoretickému vysvětlení důvodů existence regionální politiky a nastínění jejího historického vývoje v zemích EU. Velká pozornost je věnována nástrojům regionální politiky – strukturálním fondům. Seznámí nás s jejich cíly, principy a způsobem, jak tyto nástroje fungují. Strukturální fondy nám pomáhají nejen finančně, ale také nás svým způsobem učí novému způsobu nazírání a chování při využívání veřejných zdrojů. Nutí nás každou investici doložit precizními ekonomickými výpočty, čímž se zajistí, že se každá vložená koruna nejen vrátí, ale bude i v budoucnu zhodnocena. Také nás nutí předem pečlivě plánovat, které projekty, v jakých oblastech a s jakým cílem je možno podpořit.

Druhá část této práce se bude zabývat detailní analýzou modelového projektu. Záměrně byl vybrán projekt rekonstrukce mostu na silnici II. třídy v Libereckém kraji. Zdánlivě nepříliš významnou stavbu, u níž nelze primárně očekávat přímé finanční výnosy a

negeneruje žádný zisk. Na tomto příkladě se bude snažit ukázat, že i taková investice (a tím pádem i ostatní podobné investice do infrastruktury) má smysl a že může být přínosem pro Českou republiku. V poslední kapitole jsou na základě analýzy dopadů strukturálních operací na HDP a nezaměstnanost v Portugalsku v devadesátých letech nastíněny možné dopady strukturálních operací na tyto dva makroekonomické ukazatele v České republice.

2. Regionální a strukturální politika Evropské unie

Tato práce se zabývá možnými přínosy prostředků, které plynou do naší republiky z fondů EU. Bude se snažit ukázat, že i prostředky vynaložené na zdánlivě neziskové projekty, přinášejí významné přínosy našemu hospodářství. Tato kapitola se zabývá vývojem jednotlivých myšlenkových proudů, jakými byla regionální politika ovlivňována.

Jednou z předních osobností v České republice, která se zabývá problematikou regionální politiky, je Doc. RNDr. Blažek, J., Ph.D., který zdůvodňuje existenci regionální politiky takto¹:

„Prvním důvodem je kompenzace slabším regionům za zostřenou konkurenci po vytvoření Společenství. Jednoduše řečeno šlo o to, že tehdy si každý stát chránil své problémové regiony, jejichž odvětvové struktury dominovaly například ocelárny, a jakmile se vytvořilo Evropské hospodářské společenství, bylo jasné, že všechny ocelárny nepřežijí, že z dvaceti jich přežije např. pět, proto bylo nutno zbylým patnácti regionům, kde ocelárny nemohou přežít, nějakým způsobem pomoci. To byl první motiv, proč dělat regionální politiku EU.

Druhý důvod je také velice pragmatický a souvisí s tím, že nejzaostalejší regiony se nacházejí právě v nejméně vyspělých státech EU, které objektivně mají nejmenší prostor k tomu jim reálně napomoci.

Třetí důvod je ten, že EU realizuje i další politiky, například vědeckotechnickou politiku, ze které největší prospěch mají nejvyspělejší regiony EU. Také u společné zemědělské politiky do značné míry platí, že je nastavena tak, že větší finanční prostředky plynou do vyspělejších států, proto mají z regionálního hlediska obrácený regionální dopad. Regionální politika EU, nebo jak se říká plným názvem, politika hospodářské a sociální soudržnosti EU, tak vlastně představuje určitou formu kompenzace regionálních dopadů ostatních politik.

¹ Předneseno na konferenci *Budoucnost strukturální politiky EU*, která se konala v Praze 4. října 2004

Za čtvrté, existuje rozpor mezi regionální politikou a politikou volné hospodářské soutěže, kdy jakékoliv dotace, které se poskytují soukromým subjektům, narušují hospodářskou soutěž. Bylo tedy nutné vnést určitá pravidla, kdy se ještě jedná skutečně o regionální politiku a kdy už se jedná o zcela evidentní narušování hospodářské soutěže. To je další důvod, proč regionální politika na úrovni EU existuje.

Nejdůležitějším důvodem je však to, že EU realizuje velmi ambiciózní projekt, kterému se říká ekonomická a monetární unie. Je to projekt poměrně starý, byl připraven již v 60. letech, a aby mohl dobře fungovat, musí regionální politika plnit alespoň částečně stabilizační roli fiskální politiky. Fiskální politika neboli přerozdělování přes státní rozpočet zpravidla funguje tak, že vyspělejší regiony platí více daní a slabší regiony dostávají více na sociálních dávkách. Na úrovni států a na úrovni EU toto nefunguje, protože rozpočet EU nedosahuje ani 2 % HDP, kdežto v jednotlivých státech představují výdaje veřejného sektoru kolem 40 % HDP. Regionální politika tak představuje velice redukovanou část, ale přece jen plní stabilizační funkci fiskální politiky. Pokud jde o další vztahy mezi regionální politikou EU a projektem ekonomické a monetární unie, existuje další souvislost v tom smyslu, že regionální politika představuje jeden z nástrojů, jak řešit nižší konkurenceschopnost. Tou první je pasivní způsob, možnost monetární intervence v tom smyslu, aby bylo dosaženo devalvace, a druhou možností je provést politiku aktivní adaptace, což znamená napomoci zvýšení konkurenceschopnosti tím, že se podpoří tři prioritní osy regionální politiky EU, kterými jsou podpora podnikání, podpora rozvoje lidských zdrojů a podpora infrastruktury. Je to lepší, ale velice náročná cesta.

Další souvislostí je, že když byla zřízena Maastrichtská smlouva, která dala zelenou projektu ekonomické monetární unie, bylo současně dohodnuto i zřízení Kohezního fondu, aby náročná maastrichtská kritéria mohly plnit i slabší státy Unie.²

Počátky regionální politiky lze vysledovat již v 30. letech v souvislosti s celosvětovou hospodářskou krizí a významněji se začala prosazovat po 2. světové válce. Vznikla v důsledku zjištění, že předpoklad klasické ekonomické teorie o automatickém

² *Budoucnost strukturální politiky Evropské unie*, Praha: IREAS, o.p.s., 2004, str. 19-20

obnovování ekonomické rovnováhy, tedy i rovnováhy v rozvoji regionů, není v praxi naplňován. Mezi příčiny meziregionálních rozdílů patří například rozdílné přírodní podmínky, demografická situace, ekonomická struktura, nízká mobilita pracovních sil a kapitálu, rigidita nákladů a cen a další faktory (politická rozhodnutí, institucionální a psychologické faktory). Regionální politika je pak chápána jako soubor opatření, nástrojů, pomocí kterých má dojít ke zmírnění či odstranění rozdílů v ekonomickém rozvoji dílčích regionů. Nástroje regionální politiky mají podobu různých finančních úlev, subvencí, zjednodušené administrativy při podnikání či „zainvestování oblasti“ prostřednictvím státu na vybudování technické infrastruktury v oblasti. Všechna tato opatření mají jediný cíl a tím je podpora podnikání ve vybraných oblastech (a tím řešení nezaměstnanosti či nízkých příjmů obyvatelstva).[2, s. 116]

Regionální politika prošla od svého počátku do dnešních dní mnoha proměnami. V následujících kapitolách budou představeny hlavní myšlenkové proudy regionální politiky.

2.1 Vývojové etapy regionální politiky v zemích s tržní ekonomikou

V současné době se ke snižování rozdílů mezi regiony používá určitý mix nástrojů, které byly prosazovány jednotlivými názorovými proudy. Mezi nejvýznamnější patří keynesiánský přístup se svými investicemi do problémových regionů a neoliberální přístup, který se snaží podporovat lokální iniciativu. Existuje snaha maximálně využít výhod těchto proudů a potlačit hrozby a nebezpečí, které s sebou nesou. Tabulka č.1 přináší přehled hlavních vývojových etap regionální politiky a v dalším textu budou představeny nejvýznamnější teorie přístupu k regionální politice.

Tabulka č. 1 Hlavní vývojové etapy regionální politiky ve státech s tržní ekonomikou

obecný přístup	převažující teorie regionálního vývoje	regionální politika
neoklasický (1920-1940)	teorie reg. rovnováhy (zejm. tzv. neoklasické modely)	základní idea - „dělníci za práci“, hlavní nástroje - nástroje zvyšující mobilitu pracovních sil
keynesiánský (1950-1975)	teorie reg. nerovnováhy (např. teorie kumulativních příčin, teorie pólů růstu)	„práce za dělníky“, nástroje podporující příliv investic ze soukromého i veřejného sektoru do problémových regionů (investiční dotace, relokační institucí)
neomarxistický (1970 - 1985)	teorie reg. nerovnováhy (např. teorie prostorových dělb práce)	návrhy na opatření neomarxisté neformulovali (v soc. zemích byla reg. politika velmi účinná, ale za cenu ztráty vnější konkurenceschopnosti)
neoliberální(1975 -)	teorie reg. nerovnováhy (např. path dependence, nová teorie růstu)	„podpora lokální iniciativy“, podpora malých a stř. firem, decentralizace kompetencí, deregulační opatření
institucionální(1980-)	teorie reg. nerovnováhy (např. teorie průmyslového okresu, teorie učících se regionů)	„spolupráce a inovace“, podpora malých a stř. firem, šíření inovací, networking, gradualistická proměna místních institucí, založená na učení

Zdroj: Blažek J. a Uhlíř D. *Teorie regionálního rozvoje* [1, s. 14]

2.1.1. Regionální politika inspirovaná keynesiánstvím

Základní filozofii přístupu k řešení regionálních problémů lze v tomto období vystihnout spojením "práce za dělníky", vyjadřujícím skutečnost, že zodpovědnost za řešení problému zaměstnanosti spočívá do značné míry na státu, a stát je proto povinen aktivně usilovat o prostorově rovnoměrnější distribuci pracovních příležitostí vzhledem k rozmístění obyvatelstva, a to podporou vytváření nových pracovních míst v problémových regionech v rámci soukromého i veřejného sektoru. Základní nástroje by se daly rozdělit do dvou skupin:

- používané ve vztahu k soukromým subjektům – jedná se o různé druhy dotací (přičemž investiční dotaci lze považovat za nejsilnější nástroj regionální politiky vůbec), výhodné úvěry, zrychlené odpisy, výjimečně i dotace na dopravní náklady apod.

- používané ve vztahu k subjektům veřejného prostoru – stát má mnoho možností jak pomoci slabším regionům. Jednou z nich je relokační státních podniků či institucí, např. ústředních orgánů státní správy nebo výzkumných ústavů, do zaostávajících regionů (používáno např. v Nizozemsku, Norsku, Francii nebo Velké Británii). Významnou nevýhodou relokačních opatření (podobně jako v případě investičních dotací) jsou vysoké finanční nároky na veřejné rozpočty. Další možností je využití státních podniků, které mohou určitý podíl nově vytvořených pracovních míst umístit v problémových regionech (aplikováno např. v Itálii ve prospěch zaostávajícího jihu).

Tento přístup má dvě velmi závažné slabiny. První je již zmiňovaná velká náročnost na finanční zdroje z veřejných rozpočtů (zejména na poskytování investičních dotací), a s tím spojené narušování principů volné soutěže. V České republice se jedná např. o balík tzv. investičních pobídek. Druhou závažnou slabinou tohoto přístupu byly také demotivující důsledky, tj. jednostranné spoléhání na pomoc shora (přístup top-down) a z vně regionu, a to často bez ohledu na specifické místní sociokulturní prostředí.

Samotné výsledky takového přístupu mohou být dvousečné. V případě, že je ekonomika ve fázi růstu je možné, že firmy přilákané do regionu změny charakter z montážního závodu na ústředí firmy, získá tak vyšší autonomii a může tak rozhodovat o reinvestici zisku či (spolu)rozhodovat o výběru subdodavatelů, kterými se mohou stát místní firmy. Na druhé straně existuje nebezpečí, že době hospodářské krize se díky propadu poptávky dochází k omezení výroby a v krajních případech až k uzavření závodu. Tím může dojít v nejméně vhodnou chvíli ke zjištění regionálních problémů.

V současnosti je již zřejmé, že zaměření regionální politiky jen na přitáhnutí "mobilních" firem do problémových regionů pomocí finančních pobídek bylo chybné, neboť bylo jednostranně zaměřeno na získávání investic, například na úkor snahy o provázání nových investorů s místními institucemi. V současnosti však dochází ke stále zřetelnějšímu přesunu výrobních kapacit i do rozvojových zemí s nesrovnatelně nižší

cenovou hladinou, čímž dochází k „obcházení“ problémových regionů ve vyspělých státech. Proto je regionální politika stále více zaměřována na změnu sociální a ekonomické atmosféry zaostávajících regionů s cílem podpořit vlastní, endogenní potenciál těchto regionů a zejména podpořit aktivitu místních aktérů rozvoje. I přes rozporné zkušenosti s přínosem zahraničních investic pro regionální rozvoj zůstává však snaha o přitáhnutí nových investorů - často zahraničních - významnou součástí hospodářských i regionálních politik většiny vyspělých států. [1, s. 106]

2.1.2. Regionální politika inspirovaná institucionálními teoriemi

Institucionální teorie se zaměřuje na vzájemnou interakci mezi veřejným a soukromým sektorem. Toho může být dosaženo prostřednictvím intervence veřejného sektoru (státu, regionu) do společného úsilí veřejného a soukromého sektoru. Konkrétně mohou tyto intervence znamenat zvýšení investic do vzdělání nebo podporu vzniku institucí na podporu učení, vědy a výzkumu, nebo vzniku organizací, které podporují a usnadňují vzájemnou komunikaci mezi podniky. Je zde výrazná podpora vlastní iniciativy od soukromých firem. V zásadě se ukazuje, že nejúčelnější jsou investice do lidských zdrojů, do vzdělávání a výchovy kvalifikovaných lidí.

Významnou roli tak může sehrát například univerzita, která může fungovat jako prostředník pro navazování kontaktů na mezinárodní úrovni nebo technologický park, který může sehrát klíčovou roli v navazování mezipodnikových vazeb. Podstatnou roli hraje také kvalitní infrastruktura v podobě podpůrných organizací v regionu či výskyt specializovaných služeb v regionu (právní služby, daňové poradenství, firmy v oblasti designu, poradenství v oblasti patentů, rizikový kapitál apod.), ale u tohoto druhu podpůrné infrastruktury platí, že je obtížné ji nějakým výrazným způsobem stimulovat a že její přítomnost je vesměs podmíněna opět kvalifikovanou pracovní silou a dostatečnou místní poptávkou.

Mezi další oblasti možné intervence řadí institucionalisté také doporučení, která souvisejí s obecně pojatou podporou vytváření příjemného životního prostředí. Snahou veřejného sektoru by tedy mělo být zkvalitňovat životní podmínky v místě po všech stránkách.

[1, s. 163]

2.1.3. Současné (eklektické) období regionální politiky

Současné období regionální politiky se na rozdíl od minulých více zaměřuje na hledání příčin regionálních problémů nikoliv jen jejich následků, jak tomu bylo v předcházejících obdobích. Řešení těchto problémů je značně ovlivněno neoliberálním přístupem, který stimuluje lokální iniciativu a to jak u subjektů soukromého sektoru, tak i u subjektů veřejného sektoru. Jedná se především o podporu vznikajícím malým a středním podnikům, podporu šíření technických inovací, decentralizační opatření ve sféře veřejné správy, podporu lokální iniciativě, deregulační opatření, networking a programy následné péče o zahraniční investory (tzv. programy after care). Tato širší přístupů k stimulaci lokálního/regionálního rozvoje je výrazem současné názorové plurality, jejímž ohniskem je přesvědčení o klíčovém významu lidské iniciativy a lidských zdrojů pro regionální rozvoj. [1, s. 167]

Existuje zde trend spojit prosazování regionální politiky s dalšími podpůrnými politikami, např. se sociální politikou a průmyslovou politikou. Důkazem je politika hospodářské a sociální soudržnosti EU, která vznikla v roce 1989 spojením regionální politiky se sociální politikou a s částí zemědělské politiky.

Příkladem zřetelného zapracování regionální dimenze do sektorových politik anebo přímo jejich zaměření na snížení rozdílů mezi regiony může být například odlišná výše investičních pobídek podle jednotlivých typů regionů v rámci politiky na podporu přílivu zahraničních investic, nebo vyšší míra spolufinancování ze zdrojů státního rozpočtu v případě, že se daná akce (např. projekt rozvoje regionálního školství) realizuje v zaostávajícím regionu. Výrazným rysem současné (nejen) regionální politiky je také zvýšený důraz na monitorování průběhu podpůrných programů a hodnocení jejich účinnosti a efektivnosti.

2.1.4. "Lokalizace" regionální politiky - lokální iniciativy

Hlavním cílem této snahy není přímá podpora jednotlivým firmám, ale především úsilí o vytvoření podmínek pro rozvoj místních firem a napomáhání vzniku firem nových – využití endogenního potenciálu regionu. Nejčastěji používanými nástroji jsou v tomto

případě poskytování volných prostor (pozemků i budov) podnikatelům, poradenství, rekvalifikační programy a drobná zvýhodnění v oblasti daně z nemovitostí a místních poplatků. Dalšími nepřímými podpůrnými nástroji pro rozvoj podnikání je také zajištění kvalitní technické, ale i sociální infrastruktury (zejména investice do oblasti rozvoje lidských zdrojů – podpora školství, výzkumu apod.), dále regionální marketing apod.

Relativně novou formou lokálních iniciativ jsou společné podniky soukromého a veřejného sektoru (public private partnership - PPP). Smyslem těchto společných podniků (PPP) je realizace významných projektů, na jejichž uskutečnění nemají subjekty veřejného sektoru dostatek zkušeností a/nebo prostředků, ale vlastní např. pozemky, na nichž je daný projekt možno realizovat. Přímý podíl na vlastnictví firmy, která bude projekt realizovat, umožňuje např. obci či městu efektivní kontrolu nad projektem i možnost zajištění dlouhodobých příjmů (příkladem projektu tohoto typu je projekt obchodního centra Myslbek v centru Prahy). Jiným motivem může být realizace projektu, který má dlouhou dobu návratnosti, takže není atraktivní pro soukromé investory, avšak který má pro město či region značný význam. Například se může jednat o rekonstrukci historicky cenného objektu nebo zřízení technologického centra. V těchto případech může město např. nabídnout nízkou cenu dlouhodobého pronájmu nemovitostí nebo pozemků.

V případě soukromých firem a dalších soukromých subjektů je další možnou formou lokální iniciativy networking. Jedná se o spolupráci mezi několika málo subjekty, které mají společný zájem a uskutečňují společný projekt. Principem networku (sítě) je vzájemná výměna informací a služeb pro vzájemný prospěch. Tyto transakce přitom nemusí mít finanční podobu. Na rozdíl od koordinace výroby prostřednictvím tržního mechanismu je tato forma koordinace účinná jen při relativně malém počtu subjektů a při relativně jednoduchých cílech. Tento způsob naopak zcela selhává v případech, kdy je třeba regulovat aktivity, které spolu přímo nesouvisí. Podmínkou pro existenci networku je kromě společného zájmu atmosféra vzájemné důvěry a profesionalita zúčastněných subjektů. Vzniku sítí je možno napomoci např. vytvořením vhodného institucionálního prostředí a podporou vzájemné spolupráce místních subjektů. [1, s. 173]

Jinou formou současné podpory regionálního rozvoje je zpracování regionálních rozvojových programů ("strategií lokálního/regionálního rozvoje") buď regionálními orgány nebo specializovanými agenturami v úzké spolupráci s významnými aktéry regionu. Smyslem těchto regionálních programů je dohodnout se na společné perspektivní vizi rozvoje regionu a koordinace záměrů jednotlivých lokálních aktérů i koordinace aktivit vlády i místních orgánů a podnikatelů s cílem dosáhnout stanovené vize.

Regionální rozvojové programy by měly představovat strategii rozvoje, která identifikuje slabé, resp. silné stránky příslušného regionu (např. pomocí analýzy SWOT), na jejichž odstranění, resp. využití, se zaměří pozornost všech významných aktérů lokálního/regionálního rozvoje (samosprávné orgány, obchodní komora, sdružení podnikatelů, představitelé výzkumných nebo kulturních institucí, případně regionálních bank, neziskové organizace, občanská sdružení apod.). Strategie lokálního/regionálního rozvoje také umožní místním podnikatelům získat lepší představu o perspektivách regionu a o podnikatelských příležitostech. Oproti tradiční „relokační“ regionální politice se jedná o výrazný krok směrem k řešení podstaty regionálních problémů, nikoliv jen jejich následků. Významnou součástí rozvojových strategií je i časový harmonogram, implementační systém a systém monitorování a hodnocení úspěšnosti realizace strategie.

V českém prostředí je jedním z významných projektů SROP³, který je jednou z částí Národního rozvojového plánu. SROP se zaměřuje právě na aktivity, jejichž realizace z hlediska platné české legislativy spadá do působnosti obcí nebo krajů. Cílem SROP je především dosažení trvalého hospodářského růstu i růstu kvality života obyvatel regionů prostřednictvím nových ekonomických aktivit s důrazem na tvorbu pracovních míst v regionálním i místním měřítku, na zlepšení kvality infrastruktury a životního prostředí, na všeobecný rozvoj lidských zdrojů a na prohlubování sociální integrace.

2.1.5. Decentralizační opatření

Smyslem tohoto opatření je zlepšení efektivnosti v důsledku větší flexibility při reakci na

³ Společný regionální operační program

změny, která je dosažena přenesením rozhodovacích pravomocí blíže k těm, kterých se budou přijatá opatření týkat.

Ve veřejném sektoru lze decentralizační opatření chápat v širším a užším smyslu. V širším smyslu se decentralizací ve veřejném sektoru rozumí přenos stále většího okruhu kompetencí (a odpovídajících finančních zdrojů) na volené orgány na regionální a lokální úrovni. Hlavním argumentem pro přesun kompetencí na nižší stupně veřejné správy je přesvědčení, že regionální a lokální orgány mají k dispozici více informací o potřebách i možnostech rozvoje svých regionů a mají i větší zodpovědnost, neboť jsou blíže k občanům, resp. voličům. Postupné posilování kompetencí decentralizovaných orgánů je možno ilustrovat na příkladě participace měst a obcí na realizaci projektů spadajících do tří prioritních os regionální politiky EU (1. podpora infrastruktury a životního prostředí, 2. rozvoj lidských zdrojů a 3. podpora podnikání). Zatímco tradičně se obce a města ve vyspělých evropských zemích věnovala péči o infrastrukturu a o životní prostředí, později se stále více začala věnovat podpoře podnikání a v současnosti značnou pozornost věnují sféře lidských zdrojů. V České republice města a obce tento postupný přesun pozornosti teprve čeká. [1, s.174]

V užším smyslu lze za decentralizaci označit přenos práva rozhodnout o poskytnutí pobídek v rámci státní regionální politiky na volené orgány dotčených regionů. Cílem je dosáhnout větší efektivity regionální politiky. Například v rámci procedury selektivního poskytování pobídek regionální politiky se zkoumá, zda by daný podnikatelský záměr nemohl být realizován i bez regionálních pobídek. Tyto skutečnosti mohou lépe posoudit právě regionální orgány s detailní znalostí konkrétních podmínek. Regionální orgány také mohou lépe zhodnotit vhodnost zamýšlené investice z hlediska např. dostupnosti pracovních sil s odpovídající kvalifikací (a podpořit např. rozvoj příslušných učebních oborů), ale i například z hledisek ekologických.

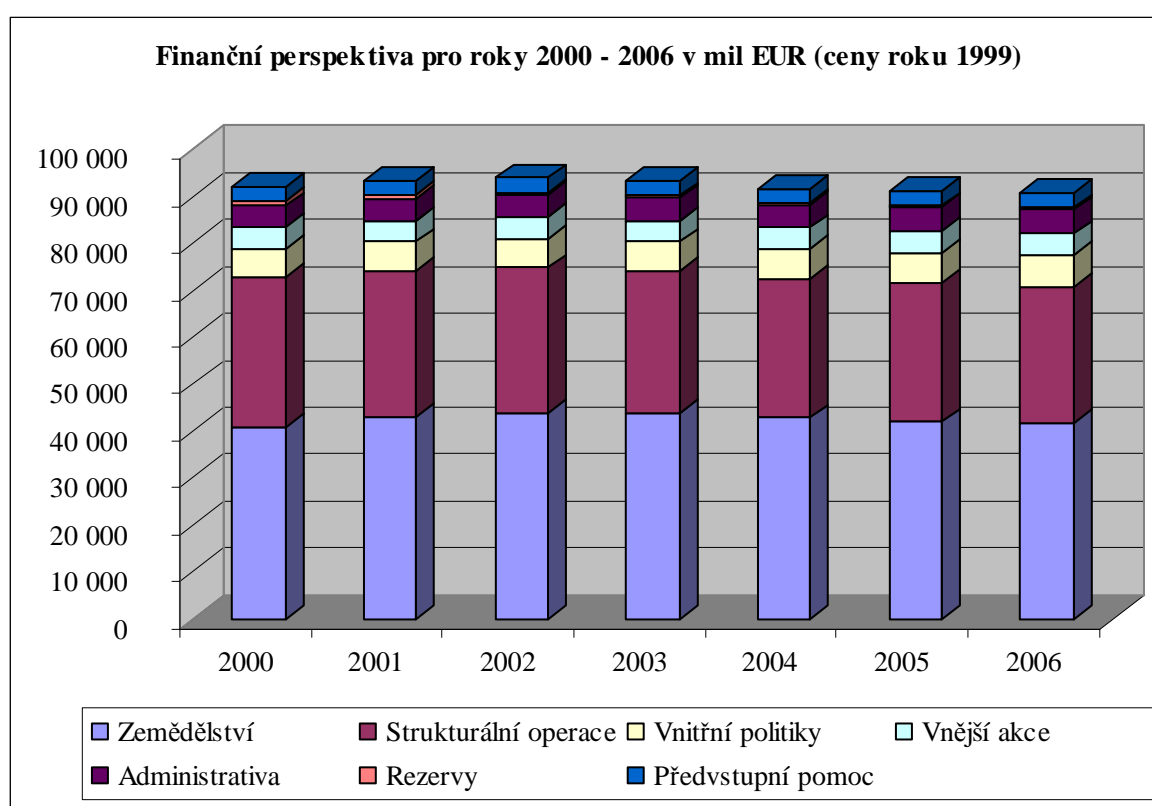
2.2 Regionální politika v současné EU

Regionální politika Evropské unie je koncipovaná jako tzv. komunitární (koordinovaná) politika. To znamená, že realizace samotné regionální politiky spočívá na členských

státech, zatímco koordinace a harmonizace náleží do nadnárodní působnosti - tj. orgánů Evropské unie. Právě tímto prvkem je regionální politika EU naprosto originální a nemá ve světě obdoby.

Dnes se regionální politika řadí mezi nejvýznamnější politiky v rámci EU, a tomu také odpovídá podíl na společném rozpočtu Unie, který tvoří přibližně třetinu celkových výdajů. Z následujícího grafu jasně vyplývá kam plynou finanční prostředky z rozpočtu EU.

Obr. 1: Struktura rozpočtu EU



Zdroj: MFCR⁴

2.3 Důvody existence regionální politiky

Jak bylo zmíněno, sociální solidarita je předpokladem jednotného státu, a v případě nadnárodního seskupení, jakým je Evropská unie, tento argument vystupuje ještě intenzivněji. Výrazné regionální nerovnosti také významnou měrou negativně ovlivňují

⁴ MFCR [online] [cit. 30.4. 2005]. Dostupné z <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/>

výkonnost celé ekonomiky.

Vstupem do Hospodářské a měnové unie (HMU) a zavedením eura ztrácejí její členové vlastní měnovou suverenitu - nemohou již nadále ovlivňovat ekonomiku prostřednictvím měnového kurzu - a také ztrácejí nástroj k ochraně výrobců před dopady společného trhu. Současně musí členské státy dodržovat maastrichtská kritéria, což znamená omezení výše veřejných výdajů. Právě tyto restriktce mají kompenzovat výdaje ze společného rozpočtu EU do oblasti regionálního rozvoje.

Evropská unie věnuje zvýšenou pozornost a prostředky některým hospodářským odvětvím - nejznámějším příkladem je Společná zemědělská politika (CAP)⁵. Nejvíce prostředků ze společného rozpočtu tak získávají země s vysoce rozvinutým zemědělstvím. Ostatním zemím, které na takové politiky doplácí, má právě regionální politika do určité míry kompenzovat negativní dopady těchto „neregionálních“ politik.

2.4 Vznik a vývoj regionální politiky v EU

Postup při řešení regionálních problémů na území států Evropského společenství je možno rozdělit do čtyř období. Jednotlivé etapy jsou spojeny s různými přístupy, které byly popsány v předchozí kapitole a s měnící se tváří ES, které se postupně rozšiřovalo o státy, jejichž ekonomiky byly v mnoha případech mnohem slabší než ekonomiky „starších“ členů.

2.4.1 Období "důvěry ve volný trh" (1951 - 1973)

Počáteční fázi lze charakterizovat jako důvěru ve volný trh, od něhož se očekávalo samovolné vyrovnání regionálních disparit. Pro vytvoření volného trhu bylo zapotřebí odstranění obchodních bariér, proto se pozornost soustředila spíše na makroekonomické otázky. Mezi tehdejšími členy neexistovaly výraznější rozdíly (s výjimkou Itálie a Francie,

⁵ Common Agricultural Policy

které však prováděly vlastní regionální politiku již delší dobu).

Římská smlouva zakotvila vznik Evropské investiční banky, která poskytuje půjčky a garance na projekty v méně rozvinutých regionech. Na základě této smlouvy také vznikl Evropský sociální fond financující sociální politiku (v té době prováděnou nezávisle na regionální) a Evropský zemědělský garanční a podpůrný fond. Společná zemědělská politika financovaná tímto fondem měla určité pozitivní regionální dopady. V roce 1968 bylo zřízeno Generální ředitelství pro regionální politiku (DG XVI), které se stalo koordinačním orgánem pro regionální politiku EU.

V prvním období tedy dochází k posílení národní regionální politiky jednotlivých států bez společné koordinace. Pozornost se soustředila zejména na oblasti postižené útlumem těžkého průmyslu a zaostalé venkovské regiony.

2.4.2 Zrod "evropské" regionální politiky (1974 - 1986)

Toto období je charakteristické poklesem ekonomické dynamiky a nárůstem strukturálních krizí. Navíc došlo k rozšíření o státy s méně rozvinutou ekonomikou (Irsko, Řecko) nebo s výraznými regionálními disparitami (Velká Británie). V této době došlo k výraznému prosazení regionální politiky především zásluhou Velké Británie - kolébky a tradiční země regionální politiky. Británie jako „čistý plátce“, totiž vstupem do ES přišla o značné příjmy z cel, a právě regionální politika jí měla kompenzovat tyto ztráty a pomoci restrukturalizovat staré průmyslové oblasti. V roce 1974 byl za tímto účelem zřízen Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) - základní nástroj spravování a financování regionální politiky. V tomto období také začala podpora přeshraniční spolupráce v rámci úsilí vytvoření jednotného prostoru bez hraničních bariér.

Ve druhém období lze již hovořit o "společné" regionální politice uskutečňované orgány ES na nadnárodní úrovni, která se zaměřovala především na restrukturalizaci starých průmyslových regionů.

2.4.3 Směrem k hospodářské a sociální soudržnosti (1987 - 1999)

Počátek tohoto období začíná přijetím Jednotného evropského aktu (Single European Act), který formuloval úkoly pro další integrační fázi, jakými mimo jiné byly:

- vytvoření jednotného vnitřního trhu do konce roku 1992
- zavedení politiky směřující k posilování hospodářské a sociální soudržnosti, která by přispívala ke snižování rozdílů v hospodářské vyspělosti různých regionů prostřednictvím strukturálních fondů.

Hlavním podnětem posílení regionální politiky byla orientace na jednotný vnitřní trh a obava, že zosílená konkurence ještě více zhorší situaci nejméně rozvinutých regionů, kterou nebudou schopné vlastními silami zvládnout. Reforma regionální politiky v tomto období byla reakcí na vstup Španělska a Portugalska - zemí s nižší ekonomickou výkonností ekonomiky a závislostí na zemědělské produkci. Dalším impulsem byly strukturální potíže regionů vyspělých zemích - Velké Británie, severní Francie, Belgie, severního Španělska a Itálie - jejichž tradiční průmyslová odvětví byla postižena změnami v mezinárodním konkurenčním prostředí. Výsledkem reformy byl prvek střednědobého plánování regionálních programů a zavedení principů regionální (strukturální) politiky. Poprvé se objevil koncepční prvek víceletých koordinovaných rozvojových programů. V roce 1988 byla regionální politika integrována s částí sociální a zemědělské politiky do tzv. strukturální politiky či politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Maastrichtskou smlouvou byl v roce 1993 založen Kohezní fond - nástroj, který má pomáhat slabším zemím splnit maastrichtská kritéria. Zároveň byl založen Výbor regionů - nový poradní orgán EU, který se vyjadřuje k problémům s regionálním podtextem a má právo vlastní iniciativy.

Ve třetím období se regionální politika reorganizovala do strukturální politiky, která komplexněji pokrývá celou oblast hospodářské a sociální soudržnosti, a zaměřila se především na podporu nejméně rozvinutých oblastí.

2.4.4 Nová výzva - příprava na východní rozšíření (2000 - 2006)

Cíle strukturální politiky byly neustále kritizovány, proto byla pro další plánovací období 2000 - 2006 provedena reforma v souladu s principy regionální politiky a výsledky z dosavadní realizace.

Na madridském zasedání Evropské rady v roce 1997 byla Evropská komise vyzvána, aby vypracovala materiál o rozšiřování EU. Tak vznikl dokument nazvaný Agenda 2000, který nastiňuje základní směry vývoje v kontextu rozšiřování EU. Na tento dokument navazují závěry Evropské rady ze zasedání v Berlíně z března 1999, které dále doplňují a kvantifikují předchozí ujednání. Hlavními prioritami nové etapy dosahování hospodářské a sociální soudržnosti, na nichž se v rámci zvýšení účinnosti strukturálních fondů členské země dohodly, jsou:

- větší koncentrace finančních prostředků - snížení počtu cílů a menší plošnost poskytované pomoci
- vyšší efektivita využívání pomoci - zdokonalení kontroly, zlepšení fungování a správy fondů
- zjednodušení celého procesu

2.5 Principy regionální (strukturální) politiky

Fungování regionální (strukturální) politiky EU je postaveno na několika základních principech, které se odrážejí v programové a právní úpravě celého procesu poskytování pomoci:

Princip programování

V zásadě jde o to, že pomoc je namířena do nejméně rozvinutých regionů a je realizována formou víceletých a víceoborových programů, pro které se zpracovávají programové dokumenty. Výsledkem je vzájemně integrovaný programový celek realizovaný v dlouhodobějším horizontu.

Princip koncentrace (zásada koncentrace úsilí)

Smyslem této zásady je soustředění největších prostředků do regionů s nejvýznamnějšími problémy, které jsou určeny pouze na předem definované cíle. Výhody plynoucí z koncentrace jsou mimo většího efektu a větší viditelnosti také snadnější a přehlednější monitorování a kontrola.

Princip partnerství (komplementarity)

Poskytnutí pomoci ze strany ES vyžaduje aktivní spolupráci jak samotných příjemců pomoci ve všech fázích a na všech úrovních procesu, tak i dalších subjektů (jmenovaných členským státem) - regionálních, místních orgánů a jiných příslušných veřejných orgánů, hospodářských a sociálních partnerů a dalších.

Princip adicionality (doplňkovosti)

Prostředky poskytnuté ze zdrojů ES mají doplňovat, respektive posilovat prostředky ze strany příjemce pomoci. Záměrem tohoto principu je důraz na finanční zainteresování členského státu a jeho orgánů, což má vést k vyšší efektivnosti a zodpovědnosti při využívání poskytnutých prostředků.

Princip monitorování a vyhodnocování

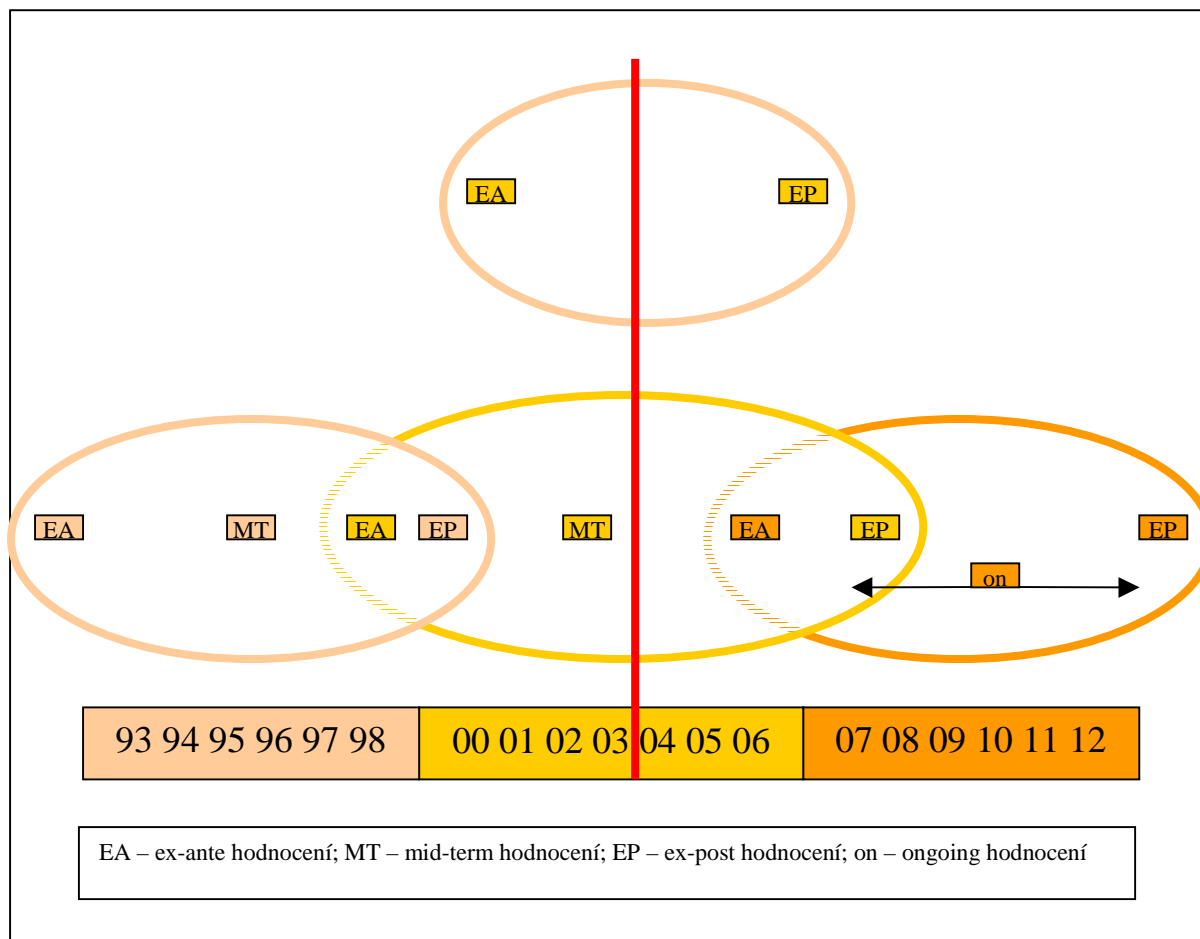
Jedná se o průběžné sledování a vyhodnocování efektivnosti využívání prostředků ze zdrojů ES, a to ve všech fázích procesu z hlediska věcného i finančního:

- předběžné hodnocení (ex ante)
- střednědobé hodnocení (interim)
- následné hodnocení (ex post)

Pro období 2007-2013 se počítá se změnami v principu hodnocení mid-term, které přejde v hodnocení on-going. (viz. náskres: Etapy hodnocení strukturálních fondů) Za tímto

účelem již nové členské země EU v tomto zkráceném programovém období 2004-2006 nepodléhají pravidlům mid-term hodnocení.

Obr. 2: Etapy hodnocení strukturálních fondů



Zdroj: webové stránky Strukturální fondy Evropské unie⁶

Princip subsidiarity

Tento princip je založen na myšlence, že především region a obce vědí, co jejich území nejvíce potřebuje, proto by řešení regionálních problémů mělo vycházet z této úrovně. Centrum by mělo zasahovat až v momentu, kdy není možno řešení dosáhnout z nižší institucionální úrovně.

⁶ *Strukturální fondy Evropské unie* [online] [cit. 2.5.2005]. Dostupné na www.strukturalni-fondy.cz

Z uvedených principů vyplývá, že EU se snaží své omezené prostředky směřovat do oblastí, kde jsou nejvíce potřebné a budou maximálně efektivní. Celková strategie rozdělování pomoci se snaží skloubit potřeby jednotlivých subjektů, které žádají o pomoc s celkovým plánem pomoci.

Velmi významným je princip komplementarity, který nutí žadatele o finanční prostředky ze strukturálních fondů, aby byli na předkládaných projektech také finančně účastni. Toto opatření má pak za důsledek vysokou efektivitu vložených finančních prostředků tím, že významně motivuje žadatele o pomoc ze SF, aby pečlivě zvažovali, které projekty budou částečně financovat ze svých omezených rozpočtů. K tomu jim slouží celý proces analýz předkládaných projektů. Vychází se z myšlenky decentralizace regionální politiky (vyjádření v principu subsidiarity), tak aby vyložené prostředky vytvořily maximální možnou hodnotu a pomohly problémovému regionu řešit největší problémy, které daná oblast má.

2.6 Strukturální politika

Hlavním nástrojem strukturální politiky jsou právě strukturální fondy. Prostředky z těchto fondů jsou určeny na pomoc méně rozvinutým regionům, regionům potýkajícím se strukturálními problémy a na podporu adaptace a modernizace politik a systémů vzdělávání a odborné přípravy zaměstnanosti. Na plánovací období 2000 - 2006 je vyčleněno 195 miliard EUR (v cenách roku 1996). Další 18 miliard EUR bylo vyčleněno přímo pro Kohezní fond. Základní podmínkou poskytování pomoci je, že celkové roční příjmy kteréhokoli členského státu ze strukturálních operací (tzn. včetně Kohezního fondu) nesmí překročit 4% jejího HDP.

2.6.1 Cíle pro období 2000 - 2006

Strukturální fondy, ale i jiné stávající nástroje se soustřeďují na určité, předem definované oblasti, a přispívají tak k dosažení tzv. prioritních cílů (Cílů). Pro každé programovací období Unie určuje cíle, na něž se finanční pomoc z prostředků Unie

zaměřuje. Každá oblast může být zahrnuta buď pod Cíl 1, nebo Cíl 2. Oba tyto cíle mají regionální charakter, proto se označují jako „regionální cíle“. Cíl 3 se vztahuje na území celé Unie (kromě regionů spadajících pod Cíl 1), proto se o něm hovoří jako o "horizontálním cíli".

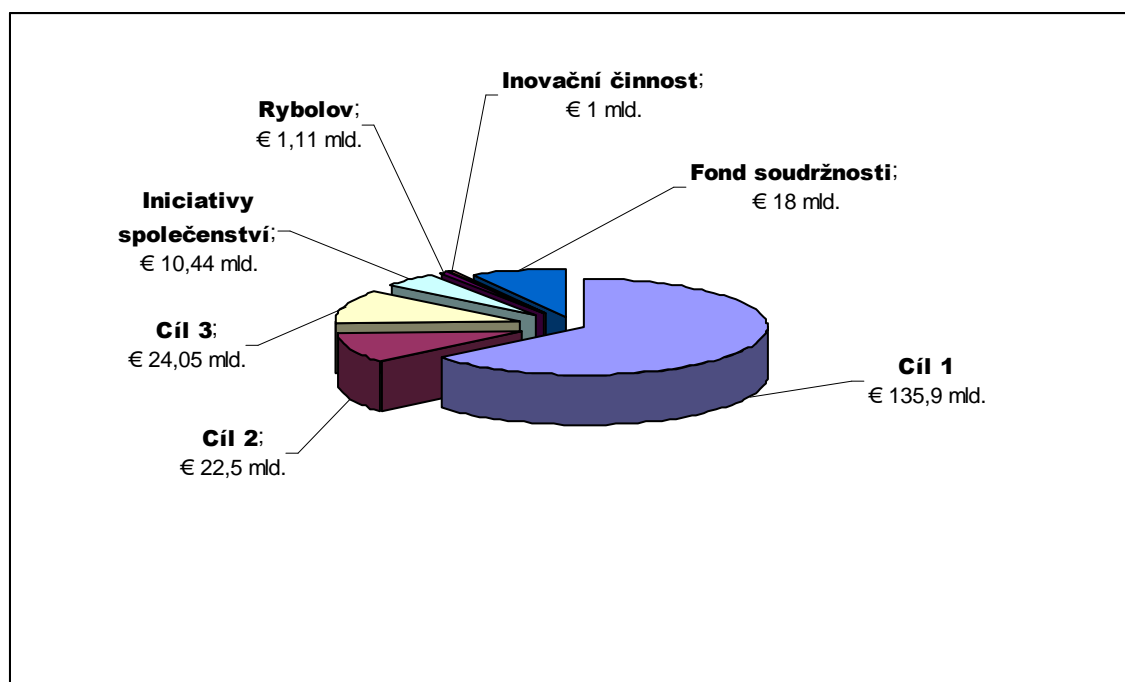
Cíl 1 - Povzbuzování rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů (69,7%)

Cíl 2 - Podpora strukturálně postižených regionů (11,5%)

Cíl 3 - Podpora přizpůsobování a modernizace politik a systémů vzdělávání, školení a zaměstnanosti (12,3%)⁷

Z obrázku č. 1 je patrné rozdělení přidělených prostředků mezi jednotlivé priority

Obr.3: Celkové alokace EU na strukturální fondy a Fond soudržnosti na období 2000 – 2006 (v cenách roku 1996)



Zdroj: webové stránky Strukturální fondy Evropské unie⁸

Cíl 1 – Podpora rozvoje zaostávajících regionů

⁷ Pozn.: V závorce je uveden procentní podíl na celkových prostředcích Strukturálních fondů.

⁸ Strukturální fondy Evropské unie [online] [cit. 2.5.2005]. Dostupné na [www. strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)

Povzbuzování rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů Základním předpokladem pro zařazení do tohoto cíle jsou regiony úrovně NUTS II, ve kterých HDP na obyvatele měřený paritou kupní síly za poslední tři roky je menší než 75% průměru členských zemí EU. Vztahuje se také na odlehlé regiony (francouzská zámořská území, některé ostrovy) a řídce zalidněné regiony (oblasti spadající pod bývalý Cíl 6, tj. Finsko, Švédsko). Seznam regionů s nárokem na pomoc podle tohoto cíle pro příslušné programovací období vypracovává Komise.

Cíl 2 – Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací

Podpora hospodářské a společenské přeměny oblastí, jež čelí strukturálním obtížím (strukturálně postižené regiony) Vztahuje se na regiony čelící strukturálním problémům, jejichž obyvatelstvo nebo plocha je dostatečně velké, a to především na nejvíce postižené a nejpříhodnější oblasti. Jedná se o oblasti procházející sociálně ekonomickými změnami v průmyslu a službách, dále o upadající venkovské oblasti, městské oblasti v obtížích a krizí postižené oblasti závislé na rybolovu.

Obyvatelstvo podporovaných regionů nesmí překročit 18% celkového počtu obyvatel EU, přičemž pro každý členský stát jsou stanoveny populační stropy.

Cíl 3 – Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělávání

Podpora přizpůsobování a modernizace politik a systémů vzdělávání, školení a zaměstnanosti Tento cíl slouží jako referenční rámec pro všechna opatření k podpoře rozvoje lidských zdrojů na národní úrovni bez ohledu na specifika jednotlivých regionů (jedná se o horizontální cíl). Vychází z Amsterodamské smlouvy o zaměstnanosti a z Evropské strategie zaměstnanosti.

Pro strukturální politiku, přesněji pro systém cílů je velmi důležité rozdělení území jednotlivých členských států na jednotky NUTS, které jsou klíčem k zařazování regionů pod jednotlivé rozvojové programy (cíle).

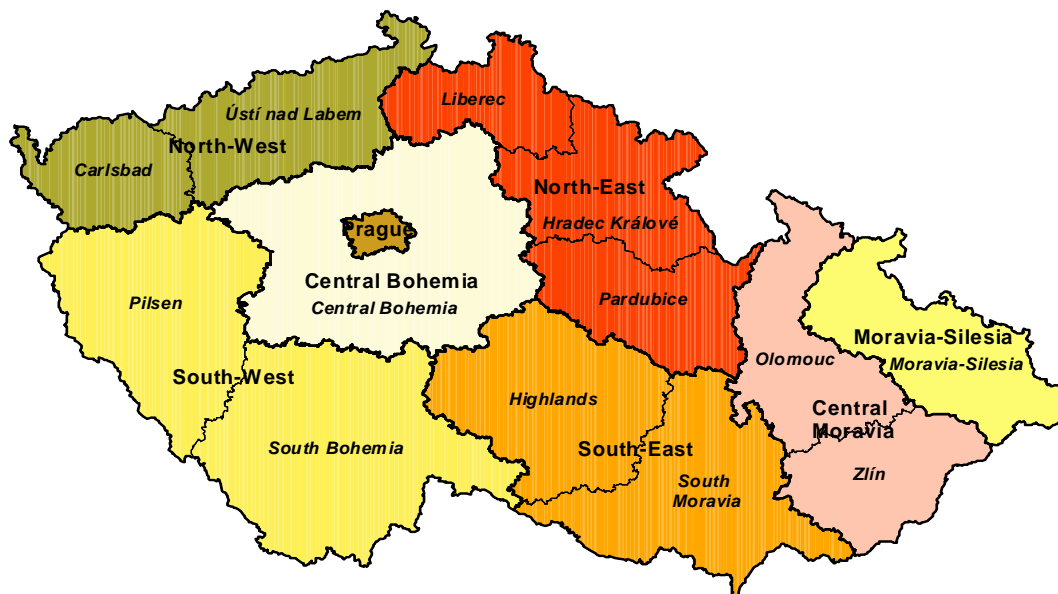
2.6.2. Územní jednotky (NUTS)

NUTS neboli nomenklatura územních statistických jednotek (z francouzského Nomenclature des unités territoriales statistiques) byla vytvořena Evropským úřadem pro statistiku (EUROSTAT) k jednotné a konzistentní struktuře územního srovnávání a distribuci prostředků. Od roku 1988 jsou používány v legislativě Společenství, která se týká strukturálních fondů. Mohou zahrnovat jednu nebo více územně správních jednotek v rámci státu. Musí však respektovat praxi uplatňovanou v EU a samozřejmě i existenci územně správních jednotek daného státu, a také vycházet z jejich komplementarity (tzn. řádově vyšší jednotky jsou tvořeny určitým počtem celých jednotek nižších).

Toto rozdělení území na jednotky NUTS usnadňuje a zpřesňuje např. sběr, přípravu a harmonizaci regionálních statistik členských států EU, dále umožňuje sociálně-ekonomickou analýzu regionů a určování dopadů regionální politiky v rámci EU a v neposlední řadě napomáhá přesnému cílování poskytované pomoci přesně těm regionům, které pomoc ze SF nejvíce potřebují.

V České republice bylo vytvořeno 8 regionů soudržnosti (NUTS II), které zahrnují jeden až tři samosprávné kraje (NUTS III). V následujícím obrázku č. 2 je vidět rozdělení území ČR na jednotlivé NUTS.

Obr. 4: Regiony soudržnosti (NUTS II) a kraje (NUTS III) v České republice



Zdroj: webové stránky Strukturální fondy Evropské unie⁹

2.6.3. Nástroje politiky hospodářské a sociální soudržnosti

Evropská unie má v rukou několik nástrojů, pomocí kterých může distribuovat finanční prostředky do cílových oblastí.

Strukturální fondy

Jádro regionální a strukturální politiky EU tvoří strukturální fondy. Ty se přímo zaměřují na snižování rozdílů v úrovni rozvoje různých regionů členských států a snižování zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů nebo ostrovů včetně venkovských oblastí.

Strukturální fondy mohou podporovat operace mnoha typů. Rozsah podporovaných oblastí je značný. Jedná se např. o přímé investice do vytváření nových pracovních příležitostí a další podpory pro zlepšování podnikatelského prostředí (poradenství, podpora výzkumu a vývoje atd.). Dalšími oblastmi jsou investice do infrastruktury (doprava, telekomunikace, čištění odpadních vod apod.), sociální oblasti (školení, rozvoj

⁹ Strukturální fondy Evropské unie [online] [cit. 2.5.2005]. Dostupné na www.strukturalni-fondy.cz

nových kvalifikací atd.) či do podpory v zemědělství (zlepšení struktury pro zpracování a prodej zemědělských produktů, modernizace zařízení atd.)

Systém strukturálních fondů:

- Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF)
- Evropský sociální fond (ESF)
- Evropský zemědělský garanční a podpůrný fond (EAGGF)
- Finanční nástroj pro podporu rybolovu (FIFG)

Co do objemu finančních prostředků je největší Evropský regionální rozvojový fond, který byl zřízen v roce 1975 jako základní nástroj regionální politiky k financování strukturální pomoci prostřednictvím regionální rozvojových programů zaměřených na nejvíce postižené oblasti a ke snižování meziregionálních nerovností (Cíl 1). Zahrnuje investice do infrastruktury (včetně transevropských sítí), na rozvoj malého a středního podnikání, investice do životního prostředí, výchovy a zdraví, výzkumu a vývoje atd. Dalším z řady strukturálních fondů je Evropský sociální fond, založený v roce 1960 jako hlavní nástroj společné sociální politiky, se zaměřuje na prevenci a na boj s nezaměstnaností, na rozvoj lidských zdrojů a na podporu integrace na trhu práce. Zaměřuje se především na integraci dlouhodobě nezaměstnaných a mladých lidí či osob vyloučených z trhu práce do pracovního procesu. Podporuje stejné příležitosti na trhu práce, adaptaci pracovníků na změny a systém dalšího vzdělávání a kvalifikace.

Třetím ze strukturálních fondů je Evropský zemědělský garanční a podpůrný fond, který funguje od roku 1962. EAGGF se skládá ze dvou částí - Podpůrné sekce a Záruční sekce. Do systému strukturálních fondů je zahrnuta pouze Podpůrná sekce, která poskytuje podporu pro modernizaci a strukturální zlepšení v zemědělství – rozvoj venkova v souladu s Cílem 1 a 2. Záruční sekce EAGGF slouží k financování Společné zemědělské politiky EU. Nejméně významným (co do objemu vložených finančních prostředků) je Finanční nástroj pro podporu rybolovu založený roku 1993 (formálně uznáný strukturálním fondem až v roce 2000) se zaměřuje na podporu rybolovu ve všech pobřežních oblastech a financuje opatření, jakými jsou modernizace a restrukturalizace loďstva, rozvoj aquakultury, marketing a podpora produkce, vybavení rybářských přístavů.

Další nástroje politiky hospodářské a sociální soudržnosti

Mezi další nástroje regionální politiky patří např. Iniciativy společenství, které jsou speciálním nástrojem k řešení specifických problémů dotýkajících se celého území EU, doplňují jednotlivé programy nebo usnadňují jejich implementaci. Tyto Iniciativy vyhláší a řídí Evropská komise z Bruselu, která zadává první podnět, teprve následně je projedná s dotyčným členským státem. Pro programovací období 2000 – 2006 byly vyhlášeny celkem čtyři Iniciativy: EQUAL (Nadnárodní spolupráce při prosazování nových prostředků v boji proti všem formám diskriminace a nerovnosti na trhu práce), INTERREG III (podpora přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráce), URBAN (hospodářská a sociální obnova městských oblastí postižených krizí) a LEADER + (určený pro rozvoj venkova).

Další prostředky plynou z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), sekce pro záruky, Evropské investiční banky (EIB) a jiných stávajících finančních nástrojů.

2.7 Programovací procedury

Samotná realizace regionální a strukturální politiky se provádí prostřednictvím tzv. programování, které je založeno na rozdělování prostředků Společenství na základě víceletých rozvojových programů. Tyto programy se dále rozpadají na priority, subprogramy a opatření s vlastními rozpočty. Tvorba základních programových dokumentů je první fází přípravy. Struktura těchto programů zahrnuje analýzu území včetně vymezení silných a slabých míst stránek a stanovení celkové strategie rozvoje území. Na tuto strategii pak navazuje podrobné rozpracování jednotlivých opatření (nikoli ovšem na úrovni projektů) včetně vymezení finančního rámce (prostředky EU, národní prostředky – státní, regionální, místní a další a rovněž prostředky soukromého sektoru), splnění principu doplňkovosti a definování podmínek realizace programu.

Převažují přitom programy iniciované na národní úrovni, na něž připadá zhruba 90% prostředků strukturálních fondů. Zhruba 9% prostředků připadá na Iniciativy Společenství, zbylé 1% výdajů je využíváno na řadu inovačních opatření.

Systém programovacích dokumentů:

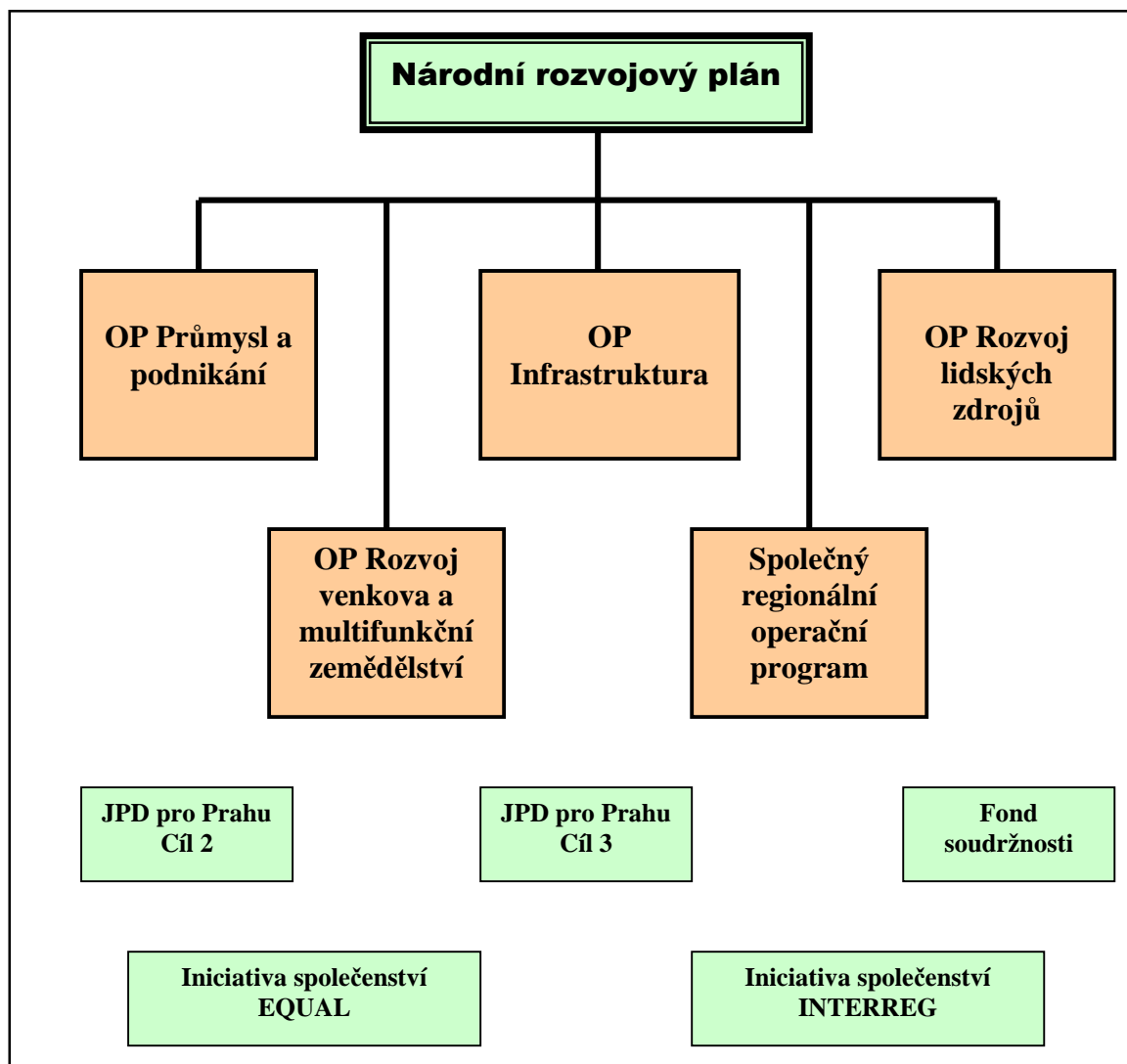
a) víceúrovňový systém

- Národní rozvojový plán (RDP)
- Rámec podpory Společenství (RPS)
- Operační programy (OP)

b) zjednodušený systém

- Jednotný programový dokument (JPD)

Obr. 5: Schéma programových dokumentů v České republice



Zdroj: Vlastní

Vícetupňový systém je využíván pro regiony (popřípadě celé státy) spadající pod Cíl 1 strukturální a regionální politiky EU

2.7.1 Plán rozvoje

Jedná se o dokument připravený členským státem založený na příslušných prioritách států a regionů, který musí být v souladu s legislativou Společenství. Je podkladem pro vyjednávání o pomoci s EK. Pokud zahrnuje celý stát, jako je tomu např. v ČR, hovoří se o Národním rozvojovém plánu (NRP). NRP v ČR obsahuje popis současné situace včetně vytipování problematických oblastí a následného definování hlavních cílů rozvojové strategie. Tuto strategii NRP dále rozvíjí prostřednictvím operačních programů. NRP také stanovuje systém pro řízení a monitorování realizace strukturálních fondů a určuje finanční rámec pomoci včetně rozdělení prostředků mezi jednotlivé cílové oblasti (operační programy).

Národní rozvojový plán ČR 2004 – 2006 schválila vláda ČR v prosinci 2002 a již 3. března 2003 jej předložila EK. ČR se tak stala druhou z přistupujících zemí, která předložila konečnou verzi NRP a mohla zahájit vyjednávání o výši a zaměření podpory ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti pro ČR jako členský stát EU, tj. o Rámci podpory Společenství.

2.7.2 Rámec podpory Společenství

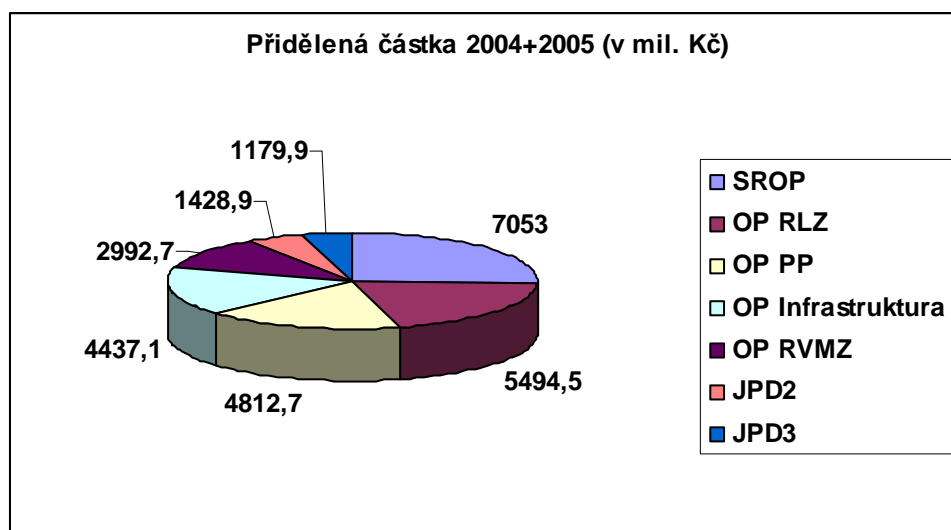
Tento dokument schválila EK po dohodě s příslušným státem (na základě předloženého rozvojového plánu). Zajišťuje koordinaci pomoci EU v rámci Cíle 1. Je rozčleněný podle priorit a realizuje se prostřednictvím jednoho nebo více operačních programů. V České republice programový dokument Rámec podpory Společenství zformulovala EK na základě strategických priorit NRP ČR a po několika měsících vzájemných konzultací byla 18. prosince 2003 zástupci EK potvrzena jeho konečná verze. RPS navazuje na globální a specifické priority NRP pro programové období 2004 - 2006 v rámci Cíle 1, které se budou dále realizovat prostřednictvím pěti operačních programů (viz dále). RPS dále obsahuje orientační finanční plán pro každou prioritu a rok, finanční alokace

předpokládané pro příspěvek každého fondu, případně EIB a ostatní finanční zdroje. RPS definuje i opatření pro realizaci Rámce včetně ustanovení řídicího orgánu zodpovědného za řízení Rámce členským státem a opatření pro zapojení partnerů do monitorovacích výborů operačních programů. Zahrnuje rovněž předběžné ověření adicionality a odpovídající informace o transparentnosti finančních toků, zejména od členského státu do regionů.

2.7.3 Operační programy

Operační program je dokument schválený EK určený pro realizaci RPS. Obsahuje souvislý soubor priorit zahrnujících víceletá opatření. Může být financován z jednoho nebo více fondů, z jednoho nebo více různých stávajících finančních nástrojů a EIB. Operační program je doplněn tzv. programovým dodatkem, který slouží k implementaci programových dokumentů a který obsahuje detailní prvky na úrovni opatření. Vypracovává ho členský stát nebo řídicí orgán a posílá se pro informaci EK.

Obr. 6: Přidělená částka pro jednotlivé programy (v mil. Kč)



Zdroj: vlastní výpočty

V současné ČR existuje celkem pět operačních programů. Čtyři operační programy (Průmysl a podnikání, Infrastruktura, Rozvoj lidských zdrojů, Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství) jsou zaměřeny sektorově, Společný regionální operační

program (SROP) se zaměřuje na rozvojové priority sedmi regionů soudržnosti ČR. Konkrétní zaměření jednotlivých priorit a opatření OP včetně pravidel spolufinancování a požadavků žadatele o podporu dále rozpracovávají programové doplňky, které připravují Řídící orgány všech OP. RPS pak celý proces zastřešuje a koordinuje.

Nejvýznamnějším z těchto pěti operačních programů je SROP – podle objemu určených prostředků viz graf na obr. č. 6 . Projekt analyzovaný v další kapitole je právě zaměřen na získání prostředků právě z tohoto operačního programu, proto bude vhodné si ho blíže představit.

SROP

Program, jehož řídícím orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj, se zaměřuje na podporu aktivit spadajících především do působnosti krajů a obcí, s cílem dosáhnout vyváženého rozvoje regionů. Od ostatních čtyř operačních programů se liší v několika bodech:



- celková finanční částka pro roky 2004 až 2006 je rozdělená na jednotlivé regiony soudržnosti označované jako NUTS II
- většině příspěvků úspěšným žadatelům rozhodují Regionální rady regionů soudržnosti
- žádosti přijímají, kontrolují a hodnotí ve většině případů Sekretariáty regionálních rad, které byly ustaveny na všech krajských úřadech
- krajské úřady mají ve vybraných opatřeních možnost vypsát grantová schémata a zohlednit tak svoje specifické potřeby.¹⁰

Projekty podporované tímto programem se člení do 4 tzv. priorit, která se nadále dělí do tzv. opatření:

¹⁰ Krok za krokem SROPem [8], str. 11

Priorita 1. - Regionální podpora podnikání - Priorita podporuje malé a střední podnikatele, kteří působí alespoň tři roky ve všech oborech kromě zemědělské výroby a prvovýroby (pro podnikatele v zemědělství je určený Operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství) a kromě cestovního ruchu (řeší se v prioritě 4 SROP).

Priorita 2. - Regionální rozvoj infrastruktury – Tato priorita se dělí na tři významná Opatření. Prvním z nich je Rozvoj regionální dopravní infrastruktury, kde podstatná část financí bude směřovat na rekonstrukce a výstavby silnic II. a III. třídy a dalších místních komunikací. Mezi další podporované projekty patří např. zvyšování bezpečnosti provozu nebo zvyšování kapacity přístupů k hraničním přechodům. Podporují se investiční projekty na zlepšení dopravní obslužnosti zejména ve větších centrech a na potřebné dopravní propojení městských a venkovských sídel. Druhým Opatřením je Rozvoj informačních a telekomunikačních technologií, které podporuje zavádění širokopásmového internetu, rozvoj regionálních či místních komunikačních sítí nebo výstavbu a vybavení veřejných internetových stanic. Třetím Opatřením je zaměřeno na regeneraci vybraných měst s 10 000 až 100 000 obyvateli, která mají vysokou míru nezaměstnanosti, nízkou ekonomickou aktivitu, vysokou úroveň kriminality a zanedbané životní prostředí. Příslušné krajské úřady navrhnou maximálně tři taková města, ze kterých celorepubliková výběrová komise určí podpořené projekty.

Priorita 3. Rozvoj lidských zdrojů v regionech – Finanční prostředky jsou určeny na podporu investičních projektů v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti, celoživotního učení a sociální integrace. Dále na celý soubor programů na podporu aktivit v oblasti sociální integrace a na vzdělávání pracovníků místních a regionálních institucí, zapojených do přípravy a realizace programů a projektů.

Priorita 4. Rozvoj cestovního ruchu – Tato priorita je zaměřena na podporu nadregionálních služeb cestovního ruchu, podporu regionálních a místních služeb cestovního ruchu a rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch. [8]

2.7.4 Jednotný programový dokument

Pro celkovou výši podpory Společenství v rámci Cíle 1 nižší než 1 mld. EUR a zpravidla v rámci Cíl 2 a 3 předkládá členský stát tzv. Jednotný programový dokument (JPD). Ten v sobě pro zjednodušení zahrnuje všechny tři výše popsané úrovně víceúrovňového systému programových dokumentů. Komise přijme k JPD tzv. závazné rozhodnutí. Tento dokument obsahuje i programový dodatek. V ČR se Jednotný programový dokument týká regionu Praha, který není díky své hospodářské síle zahrnut do Cíle 1.

2.7.5 Fond soudržnosti

Priority socioekonomického rozvoje, které předpokládají realizaci velkých projektů v oblasti životního prostředí a infrastruktury, budou realizovány s podporou Fondu soudržnosti. Tento fond tedy stojí mimo hlavní rámec podpory společenství.

Strategie Fondu soudržnosti, která byla schválena vládou ČR 11. února 2004, popisuje implementační systém pro tento nástroj. Vychází jak ze strategických dokumentů připravených příslušnými resortními ministerstvy (Strategie Fondu soudržnosti pro oblast dopravy, Strategie Fondu soudržnosti pro oblast životního prostředí), tak i z příslušných průřezových strategických dokumentů na úrovni ČR a EU.

3. Současná situace v oblasti získávání prostředků z fondů EU

V současné době se Česká republika stále učí přijímat finanční prostředky, které jí EU prostřednictvím svých politik nabízí, přestože již prošla obdobím, kdy mohla využívat fondy v rámci předvstupní pomoci. Celý systém převodů prostředků z kont EU na konta konečných příjemců je velmi zdoluhavý a celkově nepřehledný. Příčin se nabízí hned několik, přílišnou složitostí systému počínaje a nezkušeností všech zúčastněných konče.

Mezi novými státy si naše země nevede úplně nejhůře, nicméně má ještě co dohánět vůči státům bývalé EU-15 a to hlavně v celkové úrovni regionů. V roce 2002 dosáhl HDP na obyvatele měřeno paritou kupní síly 59,9 % úrovně EU. Plynulý proces sbližování se státy EU-15 je hlavním cílem a výzvou pro nadcházející léta. V jednotlivých makroekonomických ukazatelích se začíná projevovat zlepšování. Klíčovou otázkou je zvyšování produktivity zejména přemísťováním pracovní síly do míst s nejproduktivnějším využitím a současné zachování relativně vysoké míry zaměstnanosti na celostátní úrovni.

Veřejné investice podporované strukturálními fondy EU mohou významně přispět ke globálnímu cíli RPS (Rámce podpory Společenství). Strukturální reformy na trhu produktů a pracovní síly musí být doplněny modernizací hospodářství ze strany RPS. Hlavním cílem strukturálních fondů je proto financování takových intervencí, od kterých lze očekávat, že budou mít pozitivní vliv na dlouhodobý růst produktivity a vytváření pracovních míst. Tato pomoc by rovněž měla podporovat to, jak celá země může využít vedlejšího efektu hospodářsky dominantního postavení Prahy, mimo oblast Cíle 1 s tím, že se vezme v úvahu vyvážený rozvoj regionů. Odůvodněním strategie tohoto zkráceného programového období je rozvoj klíčových intervencí, které podpoří posilování konkurenceschopnosti českého hospodářství vytvářením podmínek pro vyšší růst produktivity, zatímco se řeší strukturální problémy na pracovním trhu.

V kontextu všeobecné rozvojové strategie pro Českou republiku se rozlišují tyto tři specifické cíle:

- Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí - zlepšování podnikatelské infrastruktury, zlepšování institucionální struktury pro rozvoj podnikání, zlepšování zařízení pro transfer technologií, posilování mechanismů spolupráce mezi výzkumnými pracovišti a průmyslem, podpora inovativní kapacity soukromého sektoru a zvyšování přidané hodnoty a produktivity práce
- Zvyšování flexibility trhu práce s cílem - zmenšení propasti mezi nabídkou a poptávkou na pracovním trhu, modernizace školicí infrastruktury s cílem efektivně se přizpůsobit požadavkům pracovního trhu
- Zlepšování kvality infrastruktury – doprava, životní prostředí, další technická infrastruktura. Tento cíl bude podporován jak strukturálními fondy (v rámci RPS), tak Fondem soudržnosti (mimo RPS) na základě stejné strategie.

Růstově orientovanou strategii RPS bude zároveň doprovázet několik horizontálních cílů, aby bylo možno dosáhnout vyváženého vlivu růstově orientovaných investic. Snahou je dosáhnout růstu ekonomiky, ale současně dodržovat ekologické standardy, které zajišťují trvale udržitelný rozvoj. Další významnou oblastí je oblast sociální. Důraz je kladen na rozvoj nových pracovních příležitostí, se zvláštním zaměřením na venkovské a vzdálené regiony a skupiny ohrožené sociálním vyloučením. Cíl ochránit potencionálně diskriminované jedince je sledován i v další rovině - jedná se o rovné příležitosti mužů a žen.

Následující tabulka sumarizuje jednotlivé cíle, které byly stanoveny v rámci strategie rozvoje Společenství.

Tab. 2: Strategie Rámce podpory Společenství

Globální cíl	Specifické cíle	Prioritní osy
	Vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí	Posílení konkurenceschopnosti průmyslu a podnikatelských služeb
		Rozvoj dopravní infrastruktury
Udržitelný rozvoj		Rozvoj lidských zdrojů
	Zvyšování flexibility trhu práce	Ochrana a zkvalitňování životního prostředí
		Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
	Zlepšování kvality infrastruktury	Rozvoj cestovního ruchu

Zdroj: webové stránky Strukturální fondy Evropské unie¹¹

3.1 Institucionální zajištění čerpání pomoci

V rámci institucionálního zajištění čerpání pomoci je třeba definovat jednotlivé účastníky procesu. Základní organizační struktura platná pro všechny současné a budoucí členské země je následující:

Řídící orgán nese celkovou odpovědnost za realizaci konkrétního programu pomoci EU v ČR. Každý Řídící orgán má rovněž za úkol připravit odpovídající institucionální strukturu, vymezit pravomoci a úkoly jednotlivých článků včetně nastavení pravidel pro efektivní vzájemnou spolupráci. Řídící orgán je samozřejmě také odpovědný za včasné a adresné poskytování aktuálních informací ohledně realizace programu, zejména všem potenciálním předkladatelům projektů (konečným příjemcům).

¹¹ Strukturální fondy Evropské unie [online] [cit. 2.5.2005]. Dostupné na www.strukturalni-fondy.cz

V ČR je Řídicím orgánem RPS Ministerstvo pro místní rozvoj (Odbor Rámce podpory Společenství). Nese celkovou odpovědnost za účinnost, správnost řízení a provádění pomoci poskytované ze strukturálních fondů ČR a je odpovědné za věcnou koordinaci pomoci v rámci strukturální politiky EU a komunikaci s EK.

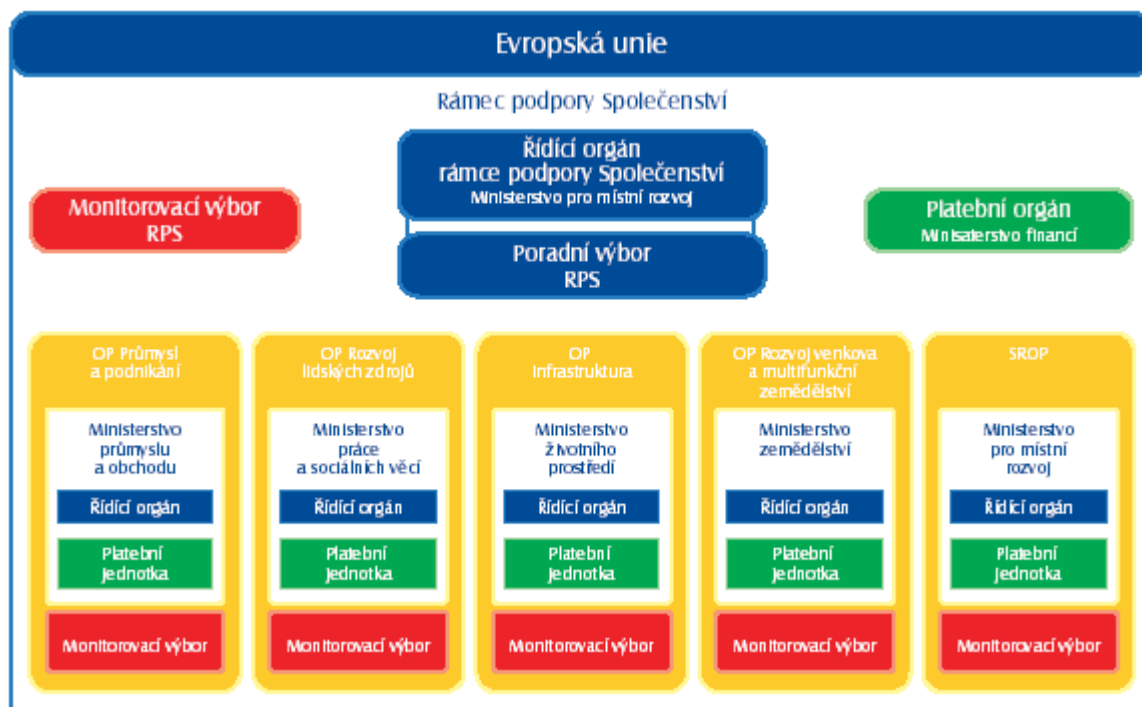
Zprostředkující subjekt je veřejný nebo soukromý subjekt, který jedná v odpovědnosti Řídicích orgánů nebo provádí jejich jménem činnosti týkající se konečných příjemců. Zprostředkující subjekty jsou zpravidla zodpovědné za vymezení obsahu opatření a přípravu tzv. zásobníku projektů (seznamu projektů vhodných pro financování) a současně poskytují informace konečným příjemcům o náležitostech projektových žádostí.

Konečný příjemce je veřejný nebo soukromý subjekt, který na základě předložené projektové žádosti o pomoc prostřednictvím operačního programu obdrží finanční prostředky ze strukturálních fondů. Konečný příjemce předkládá projekt, současně však prokazuje zajištění spolufinancování na jeho realizaci, odpovídá za vlastní provedení projektu a za nakládání s prostředky. Dále odpovídá za dodržení základních principů politik EU. Koneční příjemci si musí být vědomi požadavků na publicitu, výběrová řízení a zpracování monitorovacích zpráv. Konečný příjemce předkládá žádosti o platby, je zodpovědný za předkládání pouze uznatelných výdajů a výdajů, které jsou v souladu se schválenými podmínkami projektu. Dále musí zajistit, že všechny nároky na platby jsou podloženy přijatými fakturami. Ve výjimečných případech mohou být tyto faktury nahrazeny účetními dokumenty průkazné hodnoty.

Konečný uživatel je subjekt, který obdrží dotaci ze strukturálních fondů od konečného příjemce a který realizuje projekt (např. v rámci grantového schématu). Koneční uživatelé jsou odpovědní konečnému příjemci (správci grantového schématu) za dodržení všech podmínek a pravidel grantového schématu a souvisejících právních předpisů. Konečný uživatel je takový typ subjektu, pro který by bylo příliš obtížné žádat o pomoc ze strukturálních fondů přímo jako konečný příjemce. Nejedná-li se o grantové schéma, je tento subjekt totožný s konečným příjemcem.[9]

Následující schéma názorně ukazuje rozdělení jednotlivých operačních programů mezi příslušná ministerstva.

Obr. 7: Schéma řízení Rámce podpory Společenství



Zdroj: Průvodce fondy Evropské unie [9]

3.2 Průběh čerpání strukturálních fondů v ČR

Ministerstvo pro místní rozvoj pravidelně zveřejňuje zprávu o průběhu čerpání prostředků ze SF EU v České republice. Zatím poslední z nich je zpráva hovořící o stavu z února 2005. Níže uvedený graf poskytuje přehled nejdůležitějších údajů o postupu čerpání prostředků strukturálních fondů známých v období do 31. ledna 2005. Byly sestaveny na základě údajů poskytnutých řídicími orgány jednotlivých operačních programů:

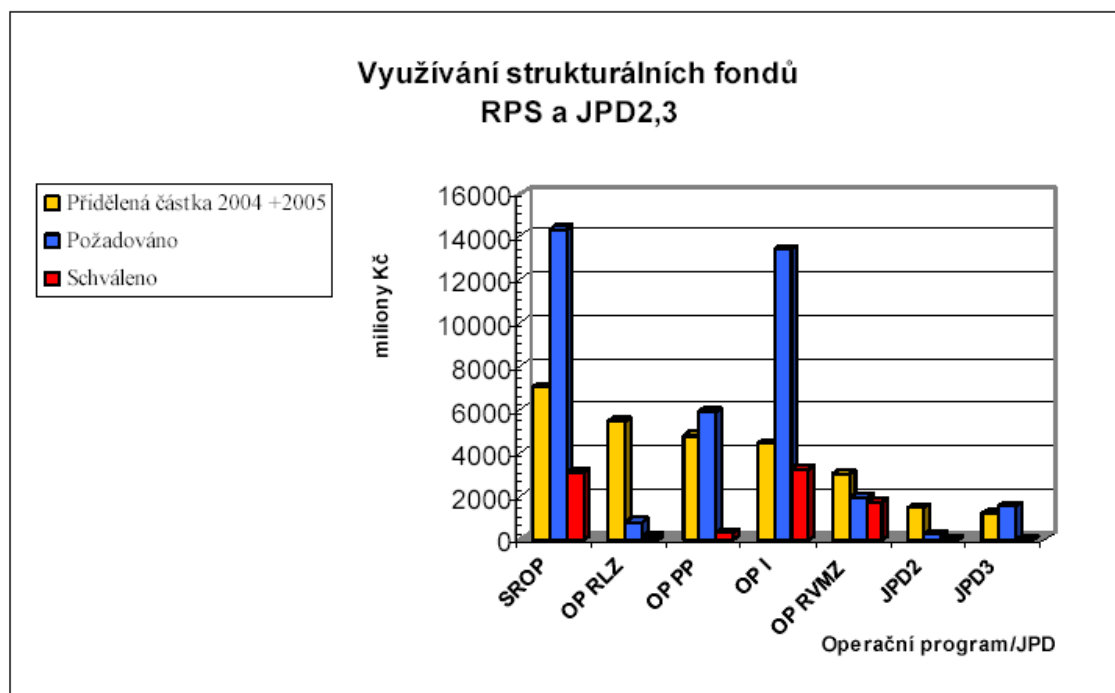
Tab. 3: Přehled řídicích orgánů pro jednotlivé operační programy

Společný regionální operační program	Ministerstvo pro místní rozvoj
OP Průmysl a podnikání	Ministerstvo průmyslu a obchodu
OP Rozvoj lidských zdrojů	Ministerstvo práce a sociálních věcí
OP Infrastruktura	Ministerstvo životního prostředí
OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství	Ministerstvo zemědělství

Zdroj: Průběh čerpání strukturálních fondů

Přehled zahrnuje rovněž jednotné programové dokumenty (JPD) financované ze stejných strukturálních fondů, avšak nespádající do Rámce podpory Společenství. Pomoc prostřednictvím JPD čerpá výhradně hlavní město Praha.

Obr. 8: Využití prostředků ze strukturálních fondů do 31.1.2005



Zdroj: Průběh čerpání strukturálních fondů¹²

Z grafu je patrné, že až na programy SROP, OP Infrastruktura a OP RVMZ je schváleno zatím jen velmi malá část prostředků. V následující tabulce následují přesná čísla, která uvádí MMR. Objem schválených prostředků tvoří necelých 29% zatímco podíl již vyčerpaných prostředků je zatím pod zanedbatelnými dvěma procenty.

¹² *Průběh čerpání strukturálních fondů* [online] [cit. 15.4.2005] Dostupné na www.strukturalni-fondy.cz

Tab. 4: Přehled průběhu čerpání prostředků v jednotlivých programech

Opatření	Přidělená částka 2004+2005 (v mil. Kč)	Celková výše požadovaných prostředků na základě přijatých žádostí o projekty (mil. Kč)	Objem prostředků z alokace na 2004+2005 schválené projekty (mil. Kč)	Vyčerpané prostředky z alokace na 2004+2005 (mil.Kč)
SROP	7053	14322	3108,5	4,8
OP RLZ	5494,5	797,8	0	0
OP PP	4812,7	341,6	296,98	251,3
OP	4437,1	13398,6	3248,8	0
Infrastruktura	2992,7	1937,3	1197	118,1
OP RVMZ	1428,9	219,5	0	0
JPD2	1179,9	1533,9	0	0
JPD3				
Celkem	27398,8	32550,7	7851,28	374,2

Zdroj: Průběh čerpání strukturálních fondů¹³

I MMR si uvědomuje, že průběh čerpání prostředků není úplně optimální a je provázen značnými problémy, ve své zprávě Průběh čerpání strukturálních fondů (2/2005) doslova uvádí:

„Ze dvou operačních programů, zaměřených na podnikatelskou sféru (OPPP a OP RVMZ) je patrné, že jsou nejdále pokud jde o čerpání prostředků – u prvního z nich z ERDF, u druhého z EAGGF. U ostatních operačních programů se předpokládá kompletace těchto žádostí v průběhu dalších měsíců. Pokračovalo také přijímání akcí/projektů v grantových schématech SROP a OP RLZ. Z ERDF byly k 28.2. uskutečněny výdaje v rámci OP Průmysl a podnikání ve výši 251,3 mil. Kč, převážně na úvěry určené rozvojových podnikatelských projektů a realizaci podnikatelských záměrů fyzických a právnických osob vstupujících do podnikání.

Hlavním problémem realizace je především zpoždění v realizaci OP RLZ, které je do jisté míry důsledkem jeho složité struktury. Jde ale také o metodické a procedurální těžkosti, kdy de facto s výjimkou technické pomoci ještě neprobíhá ani projektový cyklus v pravém smyslu slova. Další problémy se týkají jednak administrace žádostí o projekty,

¹³ *Průběh čerpání strukturálních fondů* [online] [cit. 15.4.2005] Dostupné na www.strukturalni-fondy.cz

kteře již byly podány, jednak malého zájmu o některá opatření, která jsou uvedena pro jednotlivé OP zvlášť. Celkově se (až na výjimky) zdá, že nedostatečná administrativní kapacita, zejména u některých zprostředkujících subjektů, nedovoluje rychlejší postup v administraci projektů. K tomu přistupuje skutečnost, že reálné podmínky nastavené v programových dodatcích, operačních manuálech a dalších více či méně závazných dokumentech neumožňují efektivnější (rychlejší) administraci např. při nutnosti postoupit rozhodnutí ZS na ŘO ke schválení, zapojení externích hodnotitelů atd. Lze říci, že hlavním cílem je rychlý start čerpání a soulad se všemi pravidly je spíše samozřejmostí.

Výhledově budou časově náročné zejména procesy u grantových schémat. Problémy lze popsat takto:

- Zpoždění podpisu smluv s konečnými příjemci individuálních projektů u některých OP. Toto zpoždění dosahuje cca 3 měsíce. U dalších kol výzev by se tato situace neměla opakovat, protože již nastavené mechanismy budou moci být uplatněny i v následujících případech.
- Výhled implementace grantových schémat počítá s uzavíráním smluv s žadateli-konečnými uživateli, předtím však s poměrně zdlouhavým procesem posuzování, hodnocení a schvalování grantových projektů (akcí). V případě SROP do podpisu smluv může uplynout od ukončení výzvy GS až 150 dní, v případě OP RLZ a JPD 3 tuto dobu nelze přesně určit, bude se však blížit 4-5 měsícům.
- Značná část podaných projektových žádostí u některých OP není vybrána k realizaci z důvodu nedostatku finančních prostředků. Na druhou stranu jsou také podávány žádosti, které nesplňují formální náležitosti či přijatelnost. Zejména takovéto žádosti zatěžují administrativní systém. Jedná se o některé OP a lze to částečně vysvětlit tím, že jde o výsledky z prvních výzev/prvního období realizace, kdy žadatelé ještě nemohli mít potřebné praktické zkušenosti.¹⁴

¹⁴ *Průběh čerpání strukturálních fondů 2/2005* [online] [cit. 15.4.2005] Dostupné na www.strukturalni-fondy.cz str. 3-4

Podle odhadů Ministerstva financí (MF) dostane ČR od Evropské unie v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti v letech 2007-2013 za každý rok víc peněz, než má dostat za roky 2004-2006 dohromady. Odhad vznikl i přesto, že samotná EU zatím neschválila, kolik peněz v dalším šestiletém období členským zemím rozdá. Po jednotlivých zemích však požaduje, aby plány na spolufinancování vypracovaly už teď. MF tedy připravilo materiál o kofinancování v letech 2007-2013, který pracuje s dosud dostupnými údaji. Tento plán projednala vláda.

Podle současných předpokladů by Česká republika mohla v letech 2007-2013 získat celkem 787,5 miliardy korun ze strukturálních fondů. Každý evropský program však musejí spolufinancovat i národní rozpočty - spolufinancování se podle jednotlivých programů pohybuje od 15 procent výše. K novým penězům z EU proto bude Česká republika potřebovat celkové spolufinancování z národních veřejných zdrojů zhruba ve výši 262 miliardy korun (z této částky má jít 160,7 miliardy korun přímo ze státního rozpočtu, zbytek pak z místních rozpočtů i ze soukromých zdrojů). Dalších 393,7 miliardy korun má podle odhadů resortu financí dostat ČR z Kohezního fondu. K nim pak bude potřebovat necelých 70 miliard na spolufinancování.¹⁵

Velikou otázkou pak zůstává, jestli budeme schopni nabízenou pomoc přijmout. Na jedné straně bude pro rozpočet ČR velmi obtížné hradit spolufinancování. Na straně druhé již dnes máme problémy využít zhruba desetinový finanční rámec.

Aby mohla Česká republika maximálně využít finanční pomoci, kterou nám EU prostřednictvím strukturálních fondů nabídne, je třeba zlepšit průběh podávání a následného procesu schvalování jednotlivých projektů. Bude potřeba zapracovat na obou stranách – žadateli a orgány, které s žádostmi dále pracují.

Pro potencionální žadatele, neboli subjekty, které podávají žádosti o příspěvek finančních prostředků pro své projekty by bylo vhodné uspořádat informační kampaň. Je třeba jednoduchým způsobem ukázat jaké možnosti poskytují jednotlivé operační programy. Měla by se snížit míra podávaných žádostí, které nesplňují formální požadavky či přijatelnost. Tyto žádosti pak zbytečně brzdí administrativní systém (viz. výše).

¹⁵ HRSTKOVÁ, J. *Máme na to?* [online] [cit. 20.1.2005] Dostupné na www.ekonom.iHNed.cz

Na druhé straně měla být výrazně zvýšena kapacita administrativního systému. S rostoucími zkušenostmi by se měly ustálit jednotlivé mechanismy posuzování, schvalování či monitorování jednotlivých předkládaných projektů.

Za úvahu stojí i změna struktury programových dokumentů, cílem by mělo být maximální zjednodušení celého systému. V současnosti některé OP mají víc žádostí než mohou uspokojit a o jiné je minimální zájem. Sloučením by se mohly uspokojit i žádosti přes rámec dnešních OP.

4. Analýza projektu financovaného ze Strukturálních fondů EU

Pro modelovou analýzu projektu financovaného z prostředků EU, byl vybrán projekt rekonstrukce mostu v regionu Chrastava. Na tomto lze ukázat, že i investice relativně malého charakteru do infrastruktury má svůj smysl. Zároveň ukáže jakým způsobem se vyjadřují přínosy i ze zdánlivě nepřínosného projektu, jakým se rekonstrukce tohoto typu na první pohled zdá.

Nejdříve se dotkneme problematiky hodnocení veřejně prospěšných projektů. Za veřejně prospěšné projekty jsou považovány takové, jejichž smyslem není maximalizace zisku či čistého cash flow investora, ale zvýšení užítku jakýchkoli subjektů¹⁶. Rozdíl proti investicím realizovaným v komerční sféře je zásadní, zajímá nás i užitek jiného, nežli investujícího subjektu. Na druhou stranu mají investice v komerčním i veřejném sektoru několik společných problémů. Jedná se o řešení otázek, zda je investice „smysluplná“ a který z investičních projektů je „nejlepší“. Zároveň je společná myšlenka, že realizace projektu by měla přinést více pozitiv než negativ.

Hodnocení veřejně prospěšného projektu je obtížnější než hodnocení komerční investice. Efekty, se kterými se pracuje jsou často nefinanční a někdy dokonce nehmotné povahy. Aby bylo možno dopady vyhodnotit bude nutné tyto efekty číselně resp. finančně vyjádřit. Nástrojem, který řeší tento problém, je Cost – Benefit Analýza (CBA), jejíž část bude použita k analýze tohoto projektu.

4.1 Představení projektu

Předmětem analýzy bude rekonstrukce mostu ev. č. 592 – 014, který je součástí komunikace II/592 Chrastava – Andělská hora a přemost'uje řeku Nisa. Komunikace, jejíž součástí je tento most, spojuje obce Chrastava – Andělská hora – Kryštofovo údolí

¹⁶ Sieber, P: Analýza nákladů a přínosů – metodická příručka pro zpracovatele, Praha 2003, str. 4

atd. Komunikace II/592 navazuje na komunikace, které spojují Chrastavu s Českým Dubem a Stráží pod Ralskem. Komunikace je významným silničním tahem pro obyvatele přilehlých obcí, jelikož tuto komunikaci využívají jako prostředek k dojezdnosti do svých zaměstnání v Chrastavě, Českém Dubu či Stráži pod Ralskem.

Investor žádá o finanční prostředky ze SROPu, opatření 2.1 Rozvoj dopravy v regionech. KSS LK má připravenou celou potřebnou částku na projekt: „Rekonstrukce mostu č. 592 – 014 v oblasti Chrastava – Andělská hora (II/592)“ dále je KSS LK¹⁷ schopna realizaci provést bez prostředků dalších investorů. Prostředky jsou součástí rozpočtu KSS LK, který je tvořen dva roky dopředu a námi zmíněná přestavba mostu byla již zahrnuta do požadavků na tvorbu rozpočtu.

4.2 Smysl projektu

Tak jako u každé investice, je třeba se nejdříve zamyslet, jaký smysl má její provedení. V případě přestavby mostu je třeba uvažovat v jiné rovině než v případě investice např. do průmyslu či do lidských zdrojů. Je nutno vzít v potaz pokud možno co nejvíce přínosů pro všechny beneficianty – subjekty, na které bude projekt významně dopadat.

Smysl rekonstrukce tohoto mostu lze ukázat na několika oblastech. V první řadě mosty obecně slouží k tomu, aby usnadnily dopravu a umožnily tak např. lepší dopravní obslužnost některých míst. V tomto případě město Chrastava s její částí Andělskou Horou. Silnice, jejíž součástí je rekonstruovaný most, prochází dále obcemi Kryštofovo údolí, Novina, Křižany, Drazcov, Janův Důl, jejichž obyvatelé komunikaci využívají ke každodennímu dojíždění do svých zaměstnání především v Chrastavě. V případě, že by nedošlo k potřebné rekonstrukci, měla by jistě zhoršená dopravní infrastruktura dopad na zaměstnanost v tomto mikroregionu. Dále je tato komunikace významná pro spojení významných středisek pro tento region – Chrastavu, Stráž pod Ralskem a Český Dub. Všechna výše uvedená města jsou významnými středisky zaměstnání, kultury a sociálních služeb. Komunikace mezi těmito městy umožňuje kvalitní, rychlé a bezpečné spojení těchto měst. Kvalitní spojení těchto místních center umožní další rozvoj tohoto regionu. V případě, že by tato rekonstrukce nebyla provedena, došlo by pravděpodobně

¹⁷ Krajská správa silnic Libereckého kraje

v nejbližší době ke zřícení tohoto mostu. Zhoršené spojení mezi obcemi by se téměř jistě odrazilo ve snížené zaměstnanosti v tomto mikroregionu. Státu by tak vznikly dodatečné náklady v řádu stovek tisíc korun spojených s vyplácením podpor v nezaměstnanosti a zároveň by se snížil příjem z odvedeného pojistného.

Další oblastí, jak lze chápat smysl této rekonstrukce je zvýšení bezpečnosti projíždějících vozidel. Dosavadní mostní provizorium, které bylo instalováno v roce 1996 nesplňuje dostatečně podmínky pro bezpečný, kvalitní průjezd na této komunikaci. V případě, že by nedošlo k potřebné přestavbě mostu, mohlo by dojít k jeho zřícení a možnému usmrcení pasažérů v právě projíždějících vozidlech. Zhoršená bezpečnost dosavadního řešení by se také mohla odrazit ve zvýšené nehodovosti v tomto úseku. V současnosti také toto provizorium neodpovídá podmínkám pro bezpečný průchod chodců. Nová mostní konstrukce již počítá s vybudováním chodníku se zábradlím.

4.3 Náklady na projekt

Náklady u projektu rekonstrukce mostu č. 592 - 014 v oblasti Chrastava – Andělská Hora můžeme v podstatě rozdělit na investiční náklady, které budou realizovány v roce provedení investice (pro účely výpočtu v „nultém“ roce) a na provozní náklady, které budou realizovány v průběhu životnosti investice. V rámci rozdělení nákladů podle různých hledisek je třeba podotknout, že investice negeneruje žádné variabilní náklady. Počítáme s životností investice 25 let.

Souhrn investičních nákladů realizovaných v roce provedení investice byl vyčíslen na Kč 9 750 000,-¹⁸. V případě provozních nákladů je dle Krajské správy silnic Liberec v průměru ročně vynakládáno 138 182,- Kč na opravy a údržbu 1 km silnic I., II., a III. třídy. Délka rekonstruovaného mostu je 31,65 m, provozní náklady se tedy týkají pouze tohoto úseku. Běžná údržba mostu představuje roční prohlídky; před zahájením provozu a vždy za 6 let probíhají hlavní prohlídky mostu, které provádějí vybrané firmy KSS LK mající k tomuto úkonu autorizaci a oprávnění. Tyto prohlídky však představují

¹⁸ *MSSF – Monitorovací systém strukturálních fondů* [online] [cit. 10.5.2005] Dostupné na mssfwww.mmr.cz

zanedbatelné náklady, proto s nimi v provozních nákladech nepočítáme. Celkové roční provozní náklady tak činí Kč 4 374,- (zaokrouhleno na celé Kč).

Mimo výše uvedeného druhového členění je obvykle třeba rozdělit náklady i na fixní a variabilní. Fixní náklady jsou takové, které se s objemem produkce nemění, naproti tomu variabilní náklady se mění s každou dodatečnou jednotkou produkce. Povaha projektu opět ztěžuje toto členění, protože nelze jednotlivé položky nákladů vztáhnout k jednotce produkce.

4.4 Výnosy z projektu

V případě rekonstrukce mostu nemáme žádné přímé finanční výnosy. Jedná se o neziskový projekt, který nenese finanční toky v podobě provozních nebo finančních tržeb, jež jsou součástí výnosů. Za výnosy uvažovaného investičního projektu považujeme celospolečenské přínosy, které lze převést do podoby finančních toků. Veškeré výnosy plynou z realizace investice v provozní fázi, v investiční fázi žádné výnosy nejsou. Celospolečenské přínosy plynoucí z rekonstrukce tohoto mostu jsou následující:

V případě nerealizování investice dojde k ekonomickým ztrátám cestujících. Pokud nebude realizována rekonstrukce mostu, dojde kvůli havarijnímu stavu mostu k jeho uzavření a odklonu veškeré dopravy. Tuto ztrátu můžeme vyčíslit, dle Analýzy stavu dopravy 2003 je frekvence dopravy na tomto úseku v průměru 200 vozidel denně. Dle údajů Ředitelství silnic a dálnic je průměrná hodnota času cestujících 116,- Kč/hod. Omezení dopravy na tomto úseku znamená pro cestující použít náhradní trasu, jež představuje zajižděku, tzn. ztrátu času v podobě cca 10 min.

Společenské přínosy rekonstrukce mostu můžeme tedy vyčíslit, jako ztrátu cestujících v případě, že by došlo k uzavření mostu. Při frekvenci dopravy 250 vozidel denně a průměrné obsazenosti vozidla 2,25 osoby (údaje dle Ředitelství silnic a dálnic) bude ztráta cestujících v ročním vyjádření 3 175 500,- Kč ($200 \cdot 2,25 \cdot 19,33 \cdot 365$), počítáme polovinu tohoto užitku. Úspora času pro cestující díky rekonstrukci je tak vyčíslena na 1 587 750,-.

Další přínosy plynoucí z projektu

1. Snížení ekonomických ztrát z dopravních nehod.

Rekonstrukce mostu pomůže ke snížení nehodovosti vozidel v dané oblasti a tím i k omezení újmy na zdraví vzniklé při kolizích. Na rekonstruované vozovce je riziko nehody podstatně menší než na vozovce, která je v havarijním stavu s četnými výmoly a trhlinami. Z tohoto hlediska je tedy rekonstrukce mostu dalším přínosem nejen pro projíždějící vozidla, ale i pro celou společnost. Vzhledem k tomu, že na tomto konkrétním úseku není změřena nehodovost, nelze tento přínos jen reálně vyčíslit.

2. Snížení opotřebování vozidel.

Je zřejmé, že na rekonstruovaném mostě je opotřebování vozidel podstatně menší než na rozbité silnici. Poškozená vozovka tak nejenom zvyšuje riziko dopravních nehod, ale je současně i příčinou zvýšeného opotřebování vozidel než jaké by bylo v případě používání vozovky v bezvadném stavu.

Přehled výnosů získaných převedením přínosů investice na finanční toky zobrazuje následující tabulka:

Tab. č. 5: Přínosy z investice

Přínosy z investice	Kč
Ekonomické ztráty cestujících - ročně v Kč	1 587 750,00

Zdroj: vlastní výpočty

3. Přínosy plynoucí z vlastního provedení rekonstrukce

Dalším nezanedbatelným přínosem je fakt, že bude „prostavěno“ téměř 10 mil. Kč, což zvýší obraty všech firem, které se na této rekonstrukci budou podílet. Ať už se bude jednat přímo o stavební firmu, která musí nakoupit potřebný materiál či zaplatit zaměstnance, kteří se budou podílet na stavebních pracích, či firmy zabývající se např. dopravním značením, půjčováním těžké techniky nebo výrobou jednotlivých součástí mostu.

4.5 Plánované stavy majetku a zdrojů krytí

Plánovaný majetek využívaný k realizaci projektu si určí sám dodavatel, který vzejde z výběrového řízení. Zdroje krytí projektu zajišťuje investor, tedy Krajská správa silnic Liberec. Pro financování počítá s grantem z rozvojového programu SROP ve výši 75 %, tj. Kč 7 312 500,-. Zbylou část bude financovat prostředky z vlastního rozpočtu, nepotřebuje tedy žádný úvěr.

4.6 Plán průběhu cash flow

Cash flow představuje přehled příjmů a výdajů spojených s investičním projektem. Vycházíme z rozdělení nákladů a výnosů v předchozí kapitole, které jsou v tomto případě identické (nedochází k časovému nesouladu v jednotlivých obdobích) s uvažovanými finančními toky cash flow. Toky jsou uvedeny dle délky životnosti investice na 25 let, nultý rok představuje toky v investiční fázi projektu, ostatní roky představují toky v provozní fázi projektu. Plán průběhu cash flow je následující:

Tab. č. 6: Cash Flow projektu

Cash Flow projektu v Kč

Rok	Rok	Investiční náklady Kč	Provozní náklady Kč	Ekonomické přínosy Kč	Čistý Cash Flow
2005	0	9 750 000,00	0	0	-9 750 000,00
2006	1	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2007	2	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2008	3	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2009	4	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2010	5	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2011	6	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2012	7	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2013	8	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2014	9	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2015	10	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2016	11	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2017	12	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2018	13	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2019	14	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2020	15	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2021	16	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2022	17	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2023	18	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2024	19	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2025	20	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2026	21	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2027	22	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2028	23	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2029	24	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
2030	25	0	4 374,00	1 587 750,00	1 583 376,00
Celkem	-	9 750 000,00	109 350,00	39 693 750,00	29 834 400,00

Zdroj: vlastní výpočty

Na základě těchto údajů se dále vyčíslují některé finanční ukazatele, jako např. čistá současná hodnota, vnitřní výnosové procento, doba návratnosti či index rentability, které slouží k posouzení o přijatelnosti investice a zhodnocení financovatelnosti a udržitelnosti projektu. Jsou-li tyto hodnoty dostatečně vysoké, můžeme rozumně projekt považovat za smysluplný, realizace projektu tedy sledovaným subjektům více přináší než bere.

[10, s. 41]

4.7 Zhodnocení projektu

Z předešlé analýzy jasně vyplývá, že tato investice bude pro region velmi přínosná. Důsledky rekonstrukce mostu na silnici II. třídy jsou dalekosáhlejší než by se mohlo na první pohled zdát. Ve prospěch tohoto projektu hovoří jak výnosy kvantifikovatelné či

převeditelné na finanční toky, tak výnosy, které se takto převést nedají. Celkový přínos rekonstrukce mostu Andělská hora se projeví až v delším časovém horizontu. Zlepšená dopravní infrastruktura napomůže tamnímu kraji k celkovému zkvalitnění životní úrovně. I kdyby díky tomuto mostu měla jen nepatrně zlepšit zaměstnanost (či nevzrůst nezaměstnanost) nebo zlepšit hospodaření místních podnikatelů, pak tato investice bude mít význam.

Určitá část výnosů se jistě odrazí i v makroekonomickém pohledu. Je nepochybné, že výnosy a úspory vyjádřené v této analýze napomohou k celkovému růstu HDP. K růstu HDP napomůže i multiplikace vynaložených prostředků. Vynaložených 10 mil. Kč se tak bude odrážet i v rostoucích obratech, a následně ziscích, i firem, které nemají s rekonstrukcí mostu nic společného.

Tento investiční projekt v praxi názorně ukazuje užití všech principů, které si stanovila EU jako nosné. Projekt je zaměřen do regionu, který podobnou pomoc potřebuje. Především je zde zřejmé dodržení principu adicionality – projekt je z části financován Krajskou správou silnic Libereckého kraje i principu monitorování (ex ante hodnocení pomocí Studie proveditelnosti). Na závěr je třeba podotknout, že tento projekt byl ve schvalovacím řízení úspěšný a získal maximální možnou finanční podporu ze fondu EU.

5. Analýza možného přínosu prostředků ze SF EU

Strukturální fondy hrají velmi důležitou roli ve zlepšování sociální a hospodářské soudržnosti v zemích EU. Z předchozí kapitoly vyplývá, že u všech projektů, které jsou spolufinancovány prostředky z Evropské unie, jsou prováděna předběžná hodnocení, jejichž cílem je eliminovat projekty, které nejsou kvalitní a nemají smysl. Ať už se jedná o rekonstrukci mostu, či investici do rozvoje lidských zdrojů, vždy se dá určitým způsobem kvantifikovat společenský přínos. Každá investice tak malou měrou přispěje ke zvyšování HDP či ke snižování nezaměstnanosti. Otázkou je, jak velkou měrou ovlivní tyto dva makroekonomické ukazatele sečtení všech uskutečněných projektů.

Cílem této kapitoly je na základě analýzy vlivu toku prostředků ze SF do ekonomik Portugalska, Španělska, Řecka a Irska na HDP a nezaměstnanost těchto zemí v letech 1994 - 1999, se pokusit predikovat jaký vliv budou mít tyto prostředky na HDP České republiky v letech budoucích. Přesně kvantifikovat dopady těchto toků je téměř nemožné. Strukturální zásahy jsou v drtivé většině plánovány jako velmi dlouhodobé, jejich vliv v krátkém období může být velmi zkreslen. V této práci je použita studie, která používá modelový koncept HERMIN.

Základní možností, jak odhadnout příjmy ze strukturálních fondů EU, včetně Fondu soudržnosti, je vycházet z procentního podílu k hrubému domácímu produktu, přičemž maximální hranici tvoří podle předpisů ES 4 % HDP členské země. Tato hranice se týká prostředků pomoci celkem, tedy ze strukturálních fondů (SF) i kohezního fondu (CF).

5.1 Podíl prostředků ze SF na HDP jednotlivých zemí

Následující tabulka uvádí jednotlivé poměry prostředků ze SF ve čtyřech daných zemích. Daná čísla jsou očištěna od prostředků, které byly investovány státem či soukromým sektorem v rámci spolufinancování.

Tab. č. 7 Podíl prostředků ze SF na HDP v %

	Řecko	Irsko	Portugalsko	Španělsko
1994	3,19	1,68	3,17	1,16
1995	3,05	1,75	3,03	1,15
1996	2,99	1,67	3	1,17
1997	2,89	1,56	2,95	1,19
1998	2,9	1,5	2,96	1,22
1999	2,95	1,39	3	1,24

Zdroj: *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework*¹⁹

Česká republika má možnost čerpat prostředky z těchto fondů až od roku 2004, v následující tabulce je uveden odhad příjmů pro roky 2004 – 2006

Tab. č. 8: Odhad příjmů ČR ze strukturálních fondů EU a Fondu soudržnosti podle podílu na HDP (v mld. Kč)

	2004	2005	2006
Predikce HDP	2161	2267	2387
Prostředky ze SF a CF (podíl na HDP)	2,50%	3,00%	4,00%
Příjmy – alokace	54	68	95,5

Zdroj: Orientační finanční rámec ROP²⁰

Z tabulek je evidentní, že nejvíce se úroveň podílu na HDP v České republice blíží situaci Portugalska a Řecka v letech 1994 – 1999, proto i v dalším srovnání budeme používat tyto dvě země jako modelové. V případě Řecka je nutno podotknout, že strukturální politika byla v té době cílena na dlouhodobější rozvojové strategie.

¹⁹ *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework* [online] [cit. 2.5.2005] Dostupné na <http://www.gov.si/umar/conference/2004/papers/Gerhard.pdf>, str. 17

²⁰ *Orientační finanční rámec ROP* [online] [cit. 2.5.2005] Dostupné na www.dhv.cz/regstrat/NRPrA1/Fin_ram_ROP1v.htm

5.2 Vliv regionální politiky na HDP a nezaměstnanost

Tab. 9: Vliv strukturálních operací na HDP a nezaměstnanost

	Řecko		Irsko		Portugalsko		Španělsko	
	HDP	UR ²¹	HDP	UR	HDP	UR	HDP	UR
1994	2.01	-1.38	1.61	-0.96	2.72	-2.21	1.10	-0.98
1995	1.94	-1.19	2.02	-1.07	2.78	-1.76	1.18	-0.83
1996	1.95	-0.97	2.17	-0.92	2.87	-1.31	1.25	-0.57
1997	1.90	-0.68	2.34	-0.73	3.30	-0.73	1.32	-0.19
1998	2.03	-0.40	2.76	-0.51	4.04	-0.16	1.39	+0.30
1999	2.16	-0.31	2.83	-0.35	4.66	-0.05	1.39	+0.60

Zdroj: *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework*²²

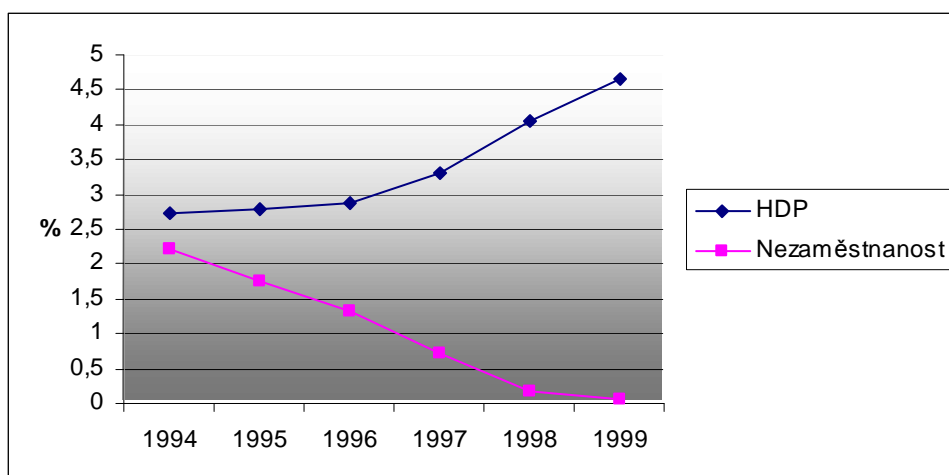
Modelově byly zpracovány dvě části. První část určuje bázi pro další výpočty a vychází z předpokladu neexistence strukturálních operací a je stanovena pro rok 1993. Druhá varianta pak zjišťuje čistou změnu HDP při existenci strukturálních operací. Z uvedené tabulky je evidentní, že prostředky investované v těchto zemích se kladně odrazily v růstu HDP. V případě Irska a Španělska je to zhruba na úrovni, která byla do těchto států investována. V případě Řecka je to poměrně méně, ale je třeba zohlednit již zmíněný fakt, že strukturální operace byly zaměřeny na dlouhodobější cíle.

Pokud budeme srovnávat Českou republiku s Portugalskem, pak jsou výsledky více než povzbudivé.

²¹ z angl Unemployment rate – Míra nezaměstnanosti

²² *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework* [online] [cit. 2.5.2005] Dostupné na <http://www.gov.si/umar/conference/2004/papers/Gerhard.pdf>, str. 18

Obr. 9: Dopady strukturálních operací na HDP a nezaměstnanost Portugalska v letech 1994-1999

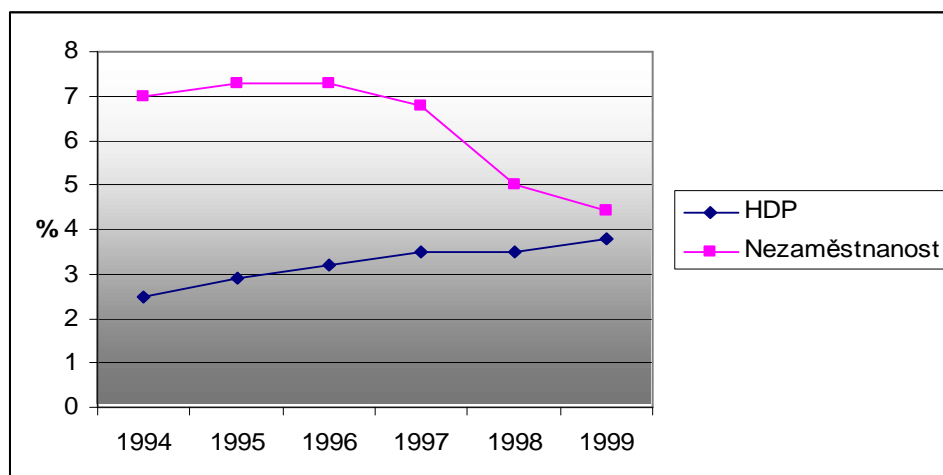


Zdroj: vlastní

Z obrázku č. 9 lze vyčíst, že vliv přímých dopadů strukturálních operací na HDP v daných letech v Portugalsku měl rostoucí tendenci. Rostoucí trend se prosadil i přesto, že podíl vynaložených finančních prostředků na HDP Portugalska byl téměř konstantní (viz tabulka č. 7). Vliv na nezaměstnanost má sice negativní trend, přesto měly tyto prostředky příznivý vliv na její snižování. Postupné oslabování vlivu prostředků ze SF lze vysvětlit např. tím, že bylo více investováno do projektů, které neměly na nezaměstnanost dopad. Ve všech čtyřech sledovaných zemích přispívaly vynaložené prostředky v prvních letech aplikace k poklesu nezaměstnanosti. V případě Portugalska to byl teoreticky až na úrovni 2,21%. Nyní dosažené hodnoty porovnáme se skutečnými čísly. Následující graf č. 10 ukazuje pohyb růstu HDP a nezaměstnanosti v Portugalsku v letech 1994-1999.

Rovněž je zde evidentní kladný vliv na pokles nezaměstnanosti. Jak bylo uvedeno výše, existuje zde určitý trend zmenšujícího se vlivu, nicméně v prvních letech aplikace regionální politiky je zde zaznamenán pokles nezaměstnanosti ve všech analyzovaných zemích. Rovněž v oblasti HDP je vidět, že ekonomika Portugalska v daných letech neustále zrychlovala svůj růst. Zřejmě vlivem restrukturalizace či jiných okolností byl růst nižší, než byl čistý dopad pomoci z prostředků EU.

Obr. 10: Pohyb nezaměstnanosti a růstu HDP v Portugalsku v letech 1994 -1999



Zdroj: Portugalsko²³

5.3 Odhad pro Českou republiku

Je velice obtížné přesně spočítat jak bude ovlivněn růst českého HDP, proto se uchýlíme k odhadu budoucí situace. České republice je z těchto čtyř zemí zřejmě nejbližší ekonomika Portugalska, proto budeme vycházet především z údajů této země.

S jistotou lze tvrdit, že prostředky plynoucí k nám z rozpočtu EU budou mít kladný vliv jak na růst HDP, tak na snižování nezaměstnanosti. Pokud Česká republika dokáže naplno čerpat nabízené prostředky a dosáhne tak limitní hranice přítlaku prostředků 4% HDP, pak lze očekávat velmi výrazný dopad na tyto dva ukazatele. Z příkladu Portugalska lze uvažovat o růstu HDP mezi čtyřmi až pěti procenty ročně oproti variantě bez strukturální pomoci. V počáteční fázi je zde vysoká pravděpodobnost poklesu nezaměstnanosti až o dva procentní body.

Důležité je, že projekty uskutečňované v rámci pomoci slabým regionům mají dlouhodobý charakter. V průběhu času tak nezaniknou a s největší pravděpodobností budou dlouhodobě přinášet užitek.

²³ *Portugalsko*, [online] [cit. 11.5.2005] Dostupné na <http://library.muni.cz/to.en/EU/html/181tpor.htm>
Teritoriální informace: Portugalsko [online] [cit. 11.5. 2005] Dostupné na www.businessinfo.cz

6. Závěr

Je zřejmé, že regionální politika zaujímá jednu z nejdůležitějších pozic v ekonomických politikách EU. Evropská unie klade velký důraz na regiony a vidí v nich velkou budoucnost z důvodu snahy o co největší přiblížení státní správy občanům. Příslušní činitelé si uvědomují, že nadměrné rozdíly mezi jednotlivými regiony mohou způsobit značné problémy uvnitř společného trhu Unie. K odstraňování těchto diferencí slouží nástroje regionální politiky – strukturální fondy.

Cílem této práce bylo ukázat možné přínosy prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie pro Českou republiku. Každý projekt, který je financován z těchto prostředků je podroben náročnému hodnocení. Smyslem tohoto hodnocení je prokázat, že prostředky vynaložené na realizaci tohoto projektu budou použity v souladu s cíly, které má regionální politika stanovené jako prioritní. Velký důraz je též kladen na ekonomickou přínosnost předkládaných projektů. Z příkladu rekonstrukce mostu je zřejmé, že investice nemusí vždy přinášet přímé finanční výnosy. Přínosy mohou být chápány i jako úspory nákladů, zlepšení infrastruktury v regionu či zlepšení podnikatelského prostředí. Některé z těchto přínosů lze vyjádřit v peněžních jednotkách, ale některé mají takový charakter, že jsou finančními prostředky nevyjádřitelné. Údaje naznačily, že i projekty neziskové povahy mají ekonomický přínos (viz. kapitola 4).

Prostředků, kterých může naše republika využít už v plánovacím období 2004 – 2006 je téměř 80 mld. Kč a pro příští plánovací období 2007 – 2013 je to až 1,1 bilionu korun. Maximální možná míra přijatých prostředků z fondů Evropské unie dosahuje 4% HDP, této hranice bychom rádi dosáhli. Tento cíl bude velmi náročný. V první řadě je potřeba mít dostatek kvalitních projektů a v druhé řadě je třeba počítat s obrovským zatížením státního rozpočtu, protože jedním ze základních principů regionální politiky je princip adicionality, který vyžaduje určitou míru spolufinancování. Zajištění dodatečných finančních zdrojů by mělo být jednou z priorit české vlády, protože prostředky ze strukturálních fondů nám mohou pomoci k dosažení rychlejšího růstu HDP, a tím překlenout existující mezeru za vyspělými zeměmi EU.

V podobné situaci, jako je naše země nyní, se v devadesátých letech minulého století ocitlo Portugalsko. Je to země, která je právě s naší zemí velmi často srovnávána. Na základě provedené analýzy dopadu opatření financovaných ze Strukturálních fondů na růst HDP a na pokles nezaměstnanosti v Portugalsku v letech 1994 – 1999 se lze pokusit o predikci dopadů v podmínkách ČR. Pokud Česká republika dokáže prostředky z fondů Evropské unie získat a efektivně použít, mohou se pak stát jedním z impulsů pro další hospodářský růst země.

Seznam literatury:

- [1] BLAŽEK, J. a UHLÍŘ, D. *Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, klasifikace*. 1. vyd., Praha: Karolinum, 2002. ISBN 80-246-0384-5.
- [2] ŽÍTEK, V. *Regionální ekonomie a politika I*. 1. vyd., Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002. ISBN 80-210-2767-3.
- [3] POTLUKA, O. aj. *Průvodce strukturálními fondy Evropské unie*. 1. vyd., Praha: IREAS, 2003. ISBN 80-86684-02-4.
- [4] PELKMANS, J. *European Integration*. 2nd edition, Pearson Education, Ltd., Harlow 2001. ISBN 05-822-7759-0.
- [5] MOLLE, W. *The economics of european integration*. 3rd edition, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd., 1997. ISBN 07-546-2195-2.
- [6] BARNES, I. a BARNES, P. M.: *The enlarged european union*. New York: Addison Wesley Longman Publishing, 1995. ISBN 05-820-8115-7.
- [7] TSAPIKIDOU, D. G. aj. *Průvodce fondy EU pro neziskové organizace : cesta labyrintem financování EU*. Praha : Nadace rozvoje občanské společnosti : European Citizen Action Service (ECAS), 2003.
- [8] *Krok za krokem SROPem*. Praha: OVV, MMR ČR, 2004.
- [9] *Průvodce fondy Evropské unie*. Praha: OVV, MMR ČR, 2004.
- [10] SIEBER, P. *Analýza nákladů a přínosů – metodická příručka pro zpracovatele*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2003.
- [11] KEŘKOVSKÝ, M. a KEŘKOVSKÁ, A. *Evropská unie – historie, instituce, ekonomika a politiky*. 1. vyd. Praha: Computer press, 1999. ISBN 80-7226-196-7

- [12] *Analýza stavu dopravy na území Libereckého kraje*. Liberec: Odbor dopravy Krajského úřadu Libereckého kraje, 2004
- [13] *Budoucnost strukturální politiky Evropské unie*. Praha: IREAS, o.p.s., 2004
- [14] *MFCR* [online] [cit. 30.4. 2005]. Dostupné z <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/>
- [15] *Strukturální fondy Evropské unie* [online] [cit. 2.5.2005]. Dostupné na [www. strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz)
- [16] *Průběh čerpání strukturálních fondů* [online] [cit. 15.4.2005] Dostupné na www.strukturalni-fondy.cz
- [17] HRSTKOVÁ, J. *Máme na to?* [online] [cit. 20.1.2005] Dostupné na www.ekonom.iHNed.cz
- [18] *MSSF – Monitorovací systém strukturálních fondů* [online] [cit. 10.5.2005] Dostupné na mssfwww.mmr.cz
- [19] BRADLEY, J., MORGENROTH, E. and UNTIEDT, G. *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework* [online] [cit. 2.5.2005] Dostupné na <http://www.gov.si/umar/conference/2004/papers/Gerhard.pdf>
- [20] *Orientační finanční rámec ROP* [online] [cit. 2.5.2005] Dostupné na www.dhv.cz
- [21] *Portugalsko*, [online] [cit. 11.5.2005] Dostupné na <http://library.muni.cz/to.en/EU/html/181tpor.htm>
- [22] *Teritoriální informace: Portugalsko* [online] [cit. 11.5. 2005] Dostupné na www.businessinfo.cz

Seznam příloh

Příloha číslo 1 – Rozhodnutí komise, ze dne 17/VI/2004, kterým se schvaluje rámec podpory Společenství pro strukturální pomoc Společenství v oblastech cíle 1 v České republice

Přílohy

Příloha číslo 1

ROZHODNUTÍ KOMISE

ze dne 17/VI/2004

**kterým se schvaluje rámec podpory Společenství pro strukturální pomoc
Společenství v oblastech cíle 1 v České republice**

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech, a zejména na čl. 15 odst. 4 uvedeného nařízení,

po konzultaci s Poradním výborem pro rozvoj a přeměnu regionů, Výborem podle článku 147 smlouvy, Výborem pro zemědělské struktury a rozvoj venkova a Výborem pro struktury rybolovu a akvakulturu, vzhledem k těmto důvodům:

1. článek 13 a následující hlavy II nařízení (ES) č. 1260/1999 stanoví postup přípravy a zavádění rámce podpory Společenství;
2. čl. 15 odst. 1 a 2 nařízení (ES) č. 1260/1999 stanoví, že členský stát po konzultaci s partnery uvedenými v čl. 8 nařízení předloží Komisi plán rozvoje, který obsahuje informace uvedené v čl. 16 nařízení;
3. podle čl. 15 odst. 4 nařízení (ES) č. 1260/1999, na základě regionálního plánu rozvoje předloženého členským státem a v rámci partnerství zřízeného podle čl. 8 tohoto nařízení, Komise přijme, v dohodě s příslušným členským státem, rozhodnutí o rámcích podpory Společenství pro strukturální podporu Společenství;
4. vláda České republiky dne 16. dubna 2003 předložila Komisi platný regionální plán rozvoje pro regiony Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava a Moravskoslezsko splňující podmínky cíle 1 podle čl. 3 odst. 1 nařízení (ES) č. 1260/1999. Plán obsahuje informace uvedené v čl. 16 tohoto nařízení, a zejména popis vybraných priorit a uvedení finančního příspěvku Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF), Evropského sociálního fondu (ESF), Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOF), orientační sekce a Finančního nástroje pro orientaci rybolovu (FNOR), Fondu soudržnosti, Evropské investiční banky (EIB) a ostatních finančních nástrojů navrhovaných pro uskutečnění plánu;
5. rámec podpory Společenství byl vypracován v dohodě s příslušným členským státem a v rámci partnerství;
6. Komise dospěla k názoru, že stávající rámec podpory Společenství je v souladu se zásadou doplňkovosti;
7. čl. 10 nařízení (ES) č. 1260/1999 požaduje, aby Komise a členský stát zajistili, způsobem, jenž je v souladu se zásadou partnerství, koordinaci mezi podporou z fondů, od EIB a dalších existujících finančních nástrojů;
8. finanční příspěvek Společenství, který je k dispozici po celou dobu, a jeho rozdělení na jednotlivé roky, je uveden v eurech. Rozdělení na jednotlivé roky by

mělo být v souladu s odpovídajícím finančním výhledem. Podle čl. 7 odst. 7 nařízení (ES) č. 1260/1999 již byl příspěvek Společenství navýšen sazbou 2 % ročně;

9. je třeba zajistit, aby finanční přiděly prioritám nebo intervencím tohoto rámce podpory Společenství byly přizpůsobeny aktuálním požadavkům, jež jsou vyjádřeny způsobem praktické realizace, a to po dohodě s příslušným členským státem,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Rámec podpory Společenství pro strukturální podporu Společenství v regionech Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava a Moravskoslezsko v rámci cíle 1 v České republice pro období 1. ledna 2004 až 31. prosince 2006 se tímto schvaluje.

Článek 2

1. Podle článku 17 nařízení (ES) č. 1260/1999 obsahuje rámec podpory Společenství následující prvky:

a) výkaz priorit pro společnou akci strukturálních fondů a členského státu, jejich kvantifikované zvláštní cíle, předběžné (*ex-ante*) hodnocení očekávaného dopadu, uvedení, jak jsou priority v souladu s hospodářskou, sociální a regionální politikou a strategií rozvoje zaměstnanosti České republiky.

Jedná se o tyto priority:

(1) zvýšení konkurenceschopnosti průmyslu a podnikatelských služeb,

(2) rozvoj dopravní infrastruktury,

(3) rozvoj lidských zdrojů,

(4) ochrana a zvyšování kvality životního prostředí,

(5) rozvoj venkova a multifunkční zemědělství,

(6) rozvoj cestovního ruchu,

(7) technická pomoc;

b) přehled operačních programů, jež mají být realizovány, včetně jejich zvláštních cílů a zvolených priorit;

c) orientační finanční plán, jenž uvádí pro každou prioritu a každý rok předpokládaný příděl finančních prostředků od každého fondu a případně od EIB

a jiných finančních nástrojů a částku způsobilých veřejných a odhadovaných soukromých finančních prostředků z České republiky.

Celkový příspěvek fondů stanovený pro každý rok pro rámec podpory Společenství je slučitelný s použitelným finančním výhledem;

d) ustanovení pro provádění rámce podpory Společenství zahrnující určení řídicího orgánu a ustanovení o zapojení partnerů do monitorovacích výborů;

e) předběžné (*ex-ante*) ověření doplňkovosti a informací týkajících se průhlednosti finančních toků;

f) informace o položkách požadovaných pro přípravu, monitorování a vyhodnocování rámce podpory Společenství a operačních programů.

2. Orientační finanční plán stanoví celkové náklady na vybrané priority společné akce Společenství a členského státu ve výši 1 954 484 172 eur na celé období a finanční příspěvek ze strukturálních fondů ve výši 1 454 265 778 eur.

Výsledný požadavek na národní zdroje veřejného sektoru ve výši 500 218 394 eur lze částečně splnit pomocí půjček Společenství od Evropské investiční banky nebo pomocí jiných úvěrových nástrojů.

Počáteční orientační rozdělení celkové disponibilní podpory Společenství mezi jednotlivé strukturální fondy je následující:

ERDF	914 267 548 €	
ESF	366 096 803 €	3.
Orientační sekce EZOZF	166 649 738 €	
FNOR	7 251 689 €	4. 5.

6. Kromě příspěvku ze strukturálních fondů je pro období 2004 až 2006 k dispozici 837 019 036 až 1 053 560 235 € z Fondu soudržnosti.
7. Celkovou výši financování nebo intervence Společenství lze během realizace finančního plánu upravit po dohodě s členským státem u každé priority během celého programovacího období až o 25 %, maximálně o 60 milionů eur, a to beze změny celkového příspěvku Společenství uvedeného v odstavci 2.

Článek 3

Toto rozhodnutí je určeno pro Českou republiku.

V Bruselu dne 17/VI/2004

Za Komisi
Jacques BARROT
člen Komise

Publikováno: 24. června 2004